

BGer 1P.133/2003 vom 14. Oktober 2003

Bundesgericht, 2003-10-14, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.133_2003

FR: TF 1P.133/2003 du 14 octobre 2003

IT: TF 1P.133/2003 del 14 ottobre 2003

Regeste

Pianificazione territoriale e diritto pubblico edilizio

Erwägungen

E. 1.1

Il ricorso è interposto contro una decisione cantonale di ultima istanza e il Comune di Soazza lo fonda sulla pretesa violazione dell'autonomia comunale, del diniego di giustizia formale e del divieto dell'arbitrio. Il gravame è, in principio, ammissibile secondo gli art. 84 cpv. 1 lett. a e 87 OG .

E. 1.2

Come è noto al ricorrente e al suo patrocinatore, la legittimazione del Comune a presentare un ricorso di diritto pubblico non è manifesta, visto ch'esso, nuovamente, non si esprime sulla questione di sapere se il diritto comunale richieda al riguardo l'autorizzazione dell'organo legislativo (causa 1P.54/1997, sentenza del 24 aprile 1997 concernente il ricorrente, consid. 1e; causa 1P.698/1997, sentenza del 6 luglio 1998, consid. 2). Inoltre, la procura prodotta dal patrocinatore è sottoscritta dall'Autorità edilizia comunale e non dal Municipio, che rappresenta il Comune. Considerato l'esito del ricorso, la questione non dev'essere esaminata oltre.

E. 1.3

La decisione impugnata impedisce al Comune di provvedere all'esecuzione d'ufficio di quanto ha disposto: lo tocca quindi nella sua qualità di detentore del pubblico potere. Ne deriva che il ricorrente è legittimato, giusta l' art. 88 OG , a invocare l'asserita lesione della propria autonomia: se questa sussista e sia stata disattesa è questione di merito e non di legittimazione (DTF 128 I 3 consid. 1c, 120 Ia 203 consid. 2a).

E. 1.4

È pacifico che i Comuni grigioni fruiscono di un'autonomia tutelabile ai sensi della giurisprudenza in vasti settori nel campo edilizio e in quello della pianificazione del territorio (DTF 128 I 3 consid. 2a e b con riferimenti, 118 Ia 446 consid. 3c, 112 Ia 340 consid. 3).

E. 1.5

Prevalendosi della sua autonomia, un Comune può, tra l'altro, esigere che le autorità cantonali di ricorso o di vigilanza osservino i limiti formali imposti dalla legge e applichino in modo corretto il diritto materiale determinante. Il Comune può quindi invocare anche la violazione del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.) e del diritto di essere sentito e far valere un diniego di giustizia (art. 29 Cost.), non però a titolo indipendente, ma solo in stretta

connessione con quello della sua autonomia (DTF 128 I 3 consid. 2b pag. 9, 121 I 218 consid. 2a).

E. 1.6

Quando il ricorso con cui si censura la violazione dell'autonomia comunale è fondato su norme di diritto costituzionale, il Tribunale federale esamina liberamente la decisione impugnata; esso restringe invece la sua competenza all'arbitrio per quelle di rango inferiore, l'apprezzamento delle prove e l'accertamento dei fatti rilevanti (DTF 128 I 3 consid. 2b pag. 9 e rinvii).

E. 1.7

Chiamato a statuire su un ricorso di diritto pubblico, il Tribunale federale non applica d'ufficio il diritto, ma esamina solo le censure sollevate in modo chiaro e preciso. Giusta l' art. 90 cpv. 1 lett. b OG , il ricorso di diritto pubblico deve contenere, pena la sua inammissibilità, l'esposizione dei fatti essenziali e quella concisa dei diritti costituzionali o delle norme giuridiche che si pretendono violati, e precisare altresì in che consista tale violazione. Ciò significa che il gravame deve sempre contenere un'esauriente motivazione giuridica, dalla quale si possa dedurre se, ed eventualmente in quale misura, la decisione impugnata leda il ricorrente nei suoi diritti costituzionali (DTF 127 I 38 consid. 3c, 126 I 235 consid. 2a, 125 I 492 consid. 1b e rinvii).

E. 2.1

Dal profilo formale, il ricorrente rimprovera al Tribunale amministrativo una violazione del diritto di essere sentito per non avere esperito il richiesto sopralluogo. La Corte cantonale, fondandosi sulla documentazione fotografica agli atti, ha rilevato che da più di dieci anni lo stabile è coperto da un tendone in plastica, senza che siano stati segnalati pericoli concreti per persone o cose, mentre il Comune sostiene che il sopralluogo avrebbe permesso di constatare la realtà del pericolo. La violazione censurata dal ricorrente non è realizzata. La Corte cantonale ha infatti rinunciato, implicitamente, ad assumere la prova offerta dal Comune sulla base di un apprezzamento anticipato delle prove (vedi al riguardo DTF 125 I 127 consid. 6c/cc in fine, 417 consid. 7c pag. 430, 124 I 208 consid. 4a). Questo modo di agire è sostenibile, visto che il ricorso presentato dal proprietario è stato accolto, principalmente, perché la misura surrogatoria era sprovvista di una decisione esecutiva cresciuta in giudicato e ch'essa era lesiva del principio della proporzionalità.

E. 2.2

D'altra parte, il Comune si limita a rilevare che il sopralluogo avrebbe permesso di accertare la precarietà della situazione, che con il trascorrere degli anni, sarebbe peggiorata; egli accenna pure a muri scalcinati, a piode e sassi caduti a terra e ad alberi che crescerebbero sui muri, ma con ciò non dimostra che la Corte cantonale, ritenendo la contestata misura non dettata da un pericolo imminente, avrebbe accertato i fatti in maniera insostenibile e quindi arbitraria (sulla nozione di arbitrio vedi DTF 129 I 8 consid. 2.1, 128 I 177 consid. 2.1).

E. 3.1

Il ricorrente ha fondato il contestato provvedimento sostitutivo sull' art. 29 del regolamento edilizio comunale, secondo cui gli edifici e gli impianti devono essere costruiti a regola d'arte e offrire garanzie di sicurezza e di solidità e essere mantenuti in buono stato (cpv. 1 e 2); se una costruzione costituisce un pericolo per le persone, gli animali o la proprietà altrui

a seguito di manutenzione insufficiente, il proprietario può venire obbligato ad adottare le necessarie misure di sicurezza, mentre i ruderi di fabbricati pericolanti devono essere demoliti e spianati, ritenuto che in caso contrario i lavori verranno eseguiti dal comune a spese del proprietario (cpv. 4). A questo riguardo il Tribunale amministrativo ha rilevato che l'adozione di una misura coercitiva quale l'esecuzione surrogatoria è subordinata a precise condizioni: da una parte l'ingiunzione deve fondarsi, di massima, su una base legale e su una decisione cresciuta in giudicato, mentre dall'altra l'Autorità, prima di far capo a questa misura, deve avvisare il renitente imponendogli un ultimo termine perentorio per l'esecuzione.

E. 3.2

Secondo i Giudici cantonali la misura surrogatoria non si fondava su una decisione cresciuta in giudicato. Essi hanno ritenuto infatti che l'apertura, promossa il 31 agosto 2001, dall'avvocato del Comune, della formale procedura di ripristino dello stato legale destava perplessità, visto che essa costituisce un atto d'imperio, che può essere emanato soltanto dal Comune; anche lo scritto del 15 febbraio 2002, con cui il legale del Comune assegnava al proprietario un termine per inoltrare la domanda di costruzione comprendente almeno la copertura del tetto, non poteva essere ritenuto, per considerazioni analoghe, una decisione formale, trattandosi di semplice lettera, non corrispondente peraltro a quanto ordinato in seguito. In conclusione i Giudici cantonali hanno stabilito che la decisione di far eseguire d'ufficio i lavori era priva del suo presupposto principale, visto che il consolidamento dell'edificio non era mai stato validamente imposto dall'Autorità comunale.

E. 3.3

Il ricorrente contesta questa tesi e adduce che il legale, quale rappresentante del Comune, era legittimato a impartire istruzioni e ad assegnare termini, anche perentori. Aggiunge che non si potrebbe sostenere l'assenza di una decisione esecutiva, poiché da dieci anni il Comune si è rivolto invano ai comproprietari dello stabile, interpellandoli dodici volte; il Comune rileva che dai suoi scritti risultava l'intenzione di far eseguire i lavori per garantire la sicurezza di persone e cose, minacciata dalle condizioni dello stabile; afferma infine che l'agire dell'Autorità non dovrebbe essere ostacolato da eccessivi formalismi.

E. 3.3.1

Commette un eccesso di formalismo, costitutivo di un diniego formale di giustizia, l'autorità che applica una regola di procedura con rigidità esagerata, ponendo esigenze eccessive, non giustificate da alcun interesse degno di protezione, così da darle un fine in sé, complicando in maniera inammissibile la realizzazione del diritto materiale o ostacolando in modo inammissibile l'accesso ai tribunali. L'eccesso di formalismo vietato dall' art. 29 cpv. 1 Cost. può risiedere sia nella regola di comportamento imposta dal diritto cantonale all'interessato, sia nella sanzione che vi è collegata (DTF 127 I 31 consid. 2a/bb, 125 I 166 consid. 3, 121 I 177 consid. 2b/aa e rinvii; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 500 segg.). Tuttavia, non ogni applicazione rigorosa e severa di norme cantonali o comunali costituisce un formalismo eccessivo, ma soltanto una esagerata rigidità, che non abbia un'intrinseca giustificazione e sfoci nell'impedimento della realizzazione del diritto materiale (Karl Spühler, Die Praxis der staatsrechtlichen Beschwerde, Berna 1994, pag. 129 n. 408 seg.). Il divieto del formalismo eccessivo, in quanto sanzioni un comportamento riprovevole dell'autorità nei rapporti con gli amministrati, persegue gli stessi scopi del principio della buona fede, disciplinato dall' art. 9 Cost. ; il Tribunale federale esamina

liberamente questa censura (DTF 121 I 177 consid. 2b/aa).

E. 3.3.2

In quanto si limita a definire arbitraria la decisione impugnata, a contrapporre il proprio punto di vista a quello ritenuto dai giudici cantonali, e a insistere sul perdurante stato di abbandono dello stabile, il ricorrente non dimostra ch'essa sarebbe insostenibile. Del resto, l'impugnato giudizio è conforme alla giurisprudenza e alla dottrina (DTF 105 Ib 343 consid. 4b; Christine Ackermann Schwendener, *Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts*, tesi, Zurigo, 2000, pag. 42 segg.; Marcel Ogg, *Die verwaltungsrechtlichen Sanktionen und ihre Rechtsgrundlagen*, tesi, Zurigo 2002, pag. 16 segg., 52 segg.; Balthasar Heer, *Die Ersatzvornahme als verwaltungsrechtliche Sanktion*, tesi Zurigo, San Gallo 1975, pag. 84 segg.). Il ricorrente non fa d'altra parte valere perché esso non avrebbe potuto mettere in atto la procedura ordinaria. Nello scritto del 31 agosto 2001 il suo legale rilevava che l'Autorità edilizia comunale l'aveva incaricato di valutare la situazione dello stabile e di adottare la procedura più indicata, conformemente alle norme edilizie in vigore. È manifesto che, dopo l'esame della fattispecie, spettava all'Autorità comunale, e non al suo legale, decidere, mediante una pronuncia formale impugnabile, quale procedura adottare.

E. 4.1

I Giudici cantonali hanno rilevato che l'Autorità può intervenire d'ufficio, anche in assenza di una decisione esecutiva cresciuta in giudicato, in applicazione della clausola generale di polizia o sulla base di un provvedimento sostitutivo anticipato; essi hanno però ricordato che queste misure presuppongono la minaccia di un pericolo grave e imminente per le persone o le cose. Ora, secondo la Corte cantonale, una situazione insoddisfacente che si protrae da anni non rappresenta, improvvisamente, un pericolo imminente, solo perché si intende concludere il procedimento. Accertato che il tetto dello stabile è coperto da oltre dieci anni da un tendone in plastica, senza che siano stati segnalati concreti pericoli per persone o cose, i Giudici cantonali hanno ritenuto che spettava al Comune comprovare che la situazione era divenuta precaria o che il pericolo si era accentuato; ciò comunque non appariva dalla documentazione fotografica agli atti. Secondo i Giudici cantonali, anche il tempo trascorso tra l'apertura del procedimento nell'agosto del 2001 e la risposta del febbraio 2002 deponeva contro l'urgenza.

E. 4.2

Il ricorrente si limita a sostenere che l'Autorità non dovrebbe imporre in ogni caso al renitente un ultimo termine perentorio per l'esecuzione della misura imposta. Aggiunge ch'esso aveva indicato la pericolosità dello stabile ai comproprietari già a partire dal 1991 ma che i vari termini sono stati disattesi; né essi, contrariamente a quanto avrebbero comunicato al Comune, hanno riattato lo stabile. L'assunto non è decisivo visto che, in caso di inattività dei comproprietari alle sue ingiunzioni, nulla impediva al Comune, rappresentato da un legale, di avviare una procedura di esecuzione surrogatoria conforme alla costante prassi vigente in materia.

E. 4.3

Il ricorrente sostiene che la misura litigiosa poteva comunque fondarsi, eccezionalmente, sulla clausola generale di polizia, visto che da decenni non è stata eseguita nessuna opera di manutenzione dello stabile e che un telone di plastica a copertura del tetto non offrirebbe garanzie di sicurezza in caso di violenti temporali o forti nevicate. Aggiunge che,

contrariamente alla tesi dei Giudici cantonali, il Comune non intendeva concludere una procedura perdurante da anni ma risolverla definitivamente perché lo stabile costituirebbe una situazione di pericolo. Con questa argomentazione esso non dimostra tuttavia perché le conclusioni del giudizio impugnato, convincenti e conformi alla giurisprudenza, sarebbero arbitrarie. Gli accenni del ricorrente al continuo degrado dello stabile non dimostrano, manifestamente, che si fosse in presenza di un pericolo grave e immediato, tale da giustificare, applicando a titolo eccezionale la clausola generale di polizia, la misura litigiosa (cfr., al riguardo, DTF 128 I 327 consid. 3.2 pag. 336). Il ricorrente non dimostra che, contrariamente a quanto ritenuto dai Giudici cantonali, sarebbero state adempiute le condizioni per procedere, eccezionalmente, a un'esecuzione surrogatoria anticipata: non erano infatti manifestamente adempiuti i requisiti dell'urgenza e della proporzionalità, né è fatto valere che l'interessato non disponeva dei mezzi tecnici, economici o giuridici per agire egli medesimo (cfr. DTF 122 II 26 consid. 4a, 65 consid. 6a, 94 I 403 consid. 3; causa 1P.242/1997, sentenza del 23 giugno 1997, consid.1b, apparsa in ZBl 99 1998 138; Ogg, op. cit., pag. 21 segg.; Schwendener, op. cit., pag. 149 segg.).

E. 4.4

I Giudici cantonali hanno ritenuto a ragione che la misura litigiosa violava anche il principio della proporzionalità. Essi hanno rilevato che l'interessato, divenuto unico proprietario dello stabile nel maggio 2002, aveva presentato una domanda di costruzione nel mese di settembre: visto che il provvedimento non era dettato da un pericolo imminente, il Comune, prima di decidere un intervento d'ufficio, avrebbe dovuto quindi esaminare la domanda e, se del caso, rilasciare il permesso di costruzione: ciò permetteva il restauro e il consolidamento della costruzione e la tutela dei diritti del proprietario. Il ricorrente non contesta questa tesi. Ora, quando il giudizio impugnato si fonda, come in concreto, su più motivazioni indipendenti, il ricorrente deve impugnarle tutte e dimostrare che ognuna di esse è incostituzionale (DTF 118 Ib 26 consid. 2b, 134 consid. 2, 113 Ia 94 consid. 1a/bb). Se il ricorrente ne censura una soltanto, come è qui il caso, il giudizio - trattandosi di una semplice contestazione sui motivi - rimane fondato nel suo risultato sulla base dell'argomentazione non contestata (DTF 121 IV 94 consid. 1b e riferimenti). Del resto, la tesi dei Giudici cantonali appare corretta.

E. 5

Ne segue che il ricorso, in quanto ammissibile, dev'essere respinto. Il Comune ricorrente si è rivolto al Tribunale federale nell'esercizio delle sue attribuzioni ufficiali, senza avere interessi pecuniari. Esso è quindi dispensato dal pagamento delle spese processuali (art. 156 cpv. 2 OG). Soccombente, il ricorrente dovrà però rifondere alle controparti, patrocinata da un legale, un'equa indennità per ripetibili della sede federale (art. 159 cpv. 1 OG).

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