

BGer 1C_328/2022 vom 20. November 2023

Bundesgericht, 2023-11-20, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_328_2022

FR: TF 1C_328/2022 du 20 novembre 2023

IT: TF 1C_328/2022 del 20 novembre 2023

Erwägungen

E. 1.1

Inoltrato contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale in materia edilizia, il ricorso in materia di diritto pubblico, tempestivo, è ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 cpv. 1 LTF (DTF 133 II 409 consid. 1.1). La legittimazione dei ricorrenti è pacifica.

E. 1.2

La Corte cantonale ha rilevato che, di massima, le domande di costruzione sono giudicate dal Municipio secondo il diritto vigente al momento della decisione e che anche il Consiglio di Stato applica il diritto in vigore al momento in cui adotta la sua risoluzione. Per converso essa, per prassi costante, applica invece il diritto vigente al momento della decisione governativa. Ha stabilito che l'autorità di ricorso ha quindi applicato a ragione la variante delle NAPR-Verscio approvata il 6 novembre 2019. Questa era peraltro nota alle parti, che si sono confrontate con i suoi contenuti e con le conseguenze della sua approvazione. I ricorrenti non contestano questa conclusione.

E. 2.1

Gli insorgenti fanno valere che la decisione impugnata violerebbe l'autonomia comunale e che sarebbe arbitraria (art. 9 Cost.) perché in evidente contrasto con l'art. 69 cpv. 2 della legge ticinese sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm; RL 165.100) secondo cui, davanti al Tribunale cantonale amministrativo, la censura di inadeguatezza è ammissibile solo nei casi previsti dalla legge. Adducono che i giudici cantonali, i quali nella fattispecie non potevano controllare l'adeguatezza della decisione municipale, avrebbero potuto intervenire soltanto in caso di abuso e di eccesso del potere d'apprezzamento da parte dell'autorità comunale, estremi non adempiuti in concreto. Essi avrebbero infatti indebitamente sostituito il loro a quello del Municipio, che nell'ambito dell'interpretazione e applicazione della norma comunale in questione dispone di un ampio margine di valutazione, sebbene la disposizione non disciplini il metodo di misurare le distanze.

E. 2.2

In un ricorso fondato sull'autonomia comunale questa garanzia (art. 50 cpv. 1 Cost. e art. 16 cpv. 2 Cost./TI ; DTF 147 I 433 consid. 4.1 e 4.2; 147 I 136 consid. 2.1; 146 II 367 consid. 3.1.4), che può essere fatta valere anche dai cittadini quand'essa, come nel caso in esame, ha un influsso sulla loro situazione giuridica o di fatto (DTF 143 II 120 consid. 7.1; 141 I 36 consid. 1.2.4), dev'essere invocata in maniera sufficientemente motivata, ciò che si verifica nella fattispecie (art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 149 I 81 consid. 4.3 e rinvii; 140 I 90 consid. 1.1; sentenza 1C_10/2022 del 28 gennaio 2022 consid. 1.5).

E. 2.3

Nel campo edilizio e della pianificazione del territorio il Comune ticinese beneficia in linea di principio di un ampio margine di decisione e di apprezzamento, che la giurisprudenza fa rientrare nell'autonomia tutelabile (DTF 142 I 26 consid. 3.5 e rinvii). Così esso dispone di autonomia nell'allestimento del proprio piano regolatore, nell'adozione delle relative norme di attuazione e nella loro applicazione (DTF 143 I 272 consid. 2.3.2). Sapere se questa sia stata disattesa è questione di merito, non di ammissibilità (DTF 146 I 36 consid. 1.4; 140 I 90 consid. 1.1). Come ancora si vedrà, il diritto cantonale non disciplina il modo di misurare la lunghezza delle facciate, motivo per cui tale questione rientra nell'ambito del diritto comunale, che in questa misura può quindi essere definito autonomo (DTF 146 II 367 consid. 3.1.4).

E. 2.4

I cittadini non sono i titolari dell'autonomia comunale ma possono prevalersene (sentenza 1C_593/2020 del 12 maggio 2021 consid. 1.1). Di conseguenza nella procedura in esame possono far valere la violazione del diritto cantonale o comunale autonomo ed esigere che le autorità cantonali di ricorso o di vigilanza osservino, da un lato, i limiti formali posti al loro intervento dalla legge e, dall'altro, che applichino in modo corretto il diritto materiale determinante. Il Tribunale federale esamina liberamente se l'istanza cantonale di ricorso ha rispettato il margine di apprezzamento che rientra nel campo di applicazione dell'autonomia comunale (DTF 145 I 52 consid. 3.1; 143 II 553 consid. 6.3.1). In tale ambito, un abuso del potere di cognizione da parte dell'istanza di ricorso realizza di massima gli estremi dell'arbitrio (DTF 140 I 201 consid. 6.1; 136 I 395 consid. 2; sentenze 1C_68/2020 dell'8 luglio 2020 consid. 3.2.2 e rinvii).

Certo, il riserbo a tutela dell'autonomia comunale nell'esaminare le decisioni comunali di apprezzamento non comporta che l'autorità di ricorso debba limitarsi a un esame dell'arbitrio, poiché una siffatta limitazione non sarebbe compatibile con la garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.) e l'applicazione dell' art. 33 cpv. 3 lett. b LPT (DTF 146 II 367 consid. 3.1.4, 3.1.5 e 3.2.1 e rinvii; OLIVER SCHULER, *Kognition zwischen Rechtsweggarantie und Gemeindeautonomie, in bau- und planungsrechtlichen Verfahren*, 2015, pag. 75-77). Ciò nondimeno, quando esaminano l'opportunità di una decisione, i tribunali cantonali devono imporsi un certo riserbo, allo scopo di rispettare l'autonomia comunale (DTF 145 I 52 consid. 3.6 con riferimenti alla dottrina). Nella misura in cui una norma comunale contiene concetti giuridici di natura indeterminata, essa, quale norma di diritto comunale autonomo, conferisce al Municipio una certa latitudine di giudizio riguardo all'individuazione dei loro contenuti precettivi, che le istanze di ricorso devono rispettare, imponendosi un certo ritegno (DTF 145 I 52 consid. 3.6; sentenza 1C_39/2022 del 28 febbraio 2022 consid. 3.2). Quando l'autorità comunale, pronunciandosi su una domanda di costruzione, interpreta le proprie NAPR e valuta le circostanze locali, essa beneficia quindi di un margine d'apprezzamento particolare, che l'istanza cantonale di ricorso deve controllare con ritegno (cfr. art. 2 cpv. 3 LPT). Quest'ultima, tra più soluzioni disponibili e appropriate non può pertanto scegliere quella che preferisce, o sostituire una valutazione adeguata del Comune con una sua valutazione (DTF 146 II 367 consid. 3.1.4; HEINZ AEMISEGGER/STEPHAN HAAG, in: *Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren*, 2020, n. 84 ad art. 33 LPT). Nella misura in cui la decisione comunale si fonda su una valutazione sostenibile delle circostanze pertinenti ed è adeguatamente motivata, l'autorità di ricorso deve rispettarla (cfr. sentenza 1C_499/2017 del 19 aprile 2018 consid. 3.1.2).

E. 2.5

Per converso, l'autorità di ricorso deve intervenire in particolare quando l'apprezzamento esercitato dal Comune è contrario al diritto superiore, viola i principi costituzionali della parità di trattamento e della proporzionalità o se la soluzione scelta appare oggettivamente insostenibile e si rivela quindi arbitraria o quando essa appaia inappropriata riguardo a interessi che travalicano l'ambito comunale. Tale controllo dev'essere nondimeno attuato con ritegno quando si tratta principalmente di interessi meramente locali, mentre dev'essere più rigoroso in presenza di interessi di ordine superiore, la cui tutela compete al Cantone (DTF 146 II 367 consid. 3.1.4; 145 I 52 consid. 3.6; sentenza 1C_710/2021 del 5 ottobre 2022 consid. 2.1.1). Il ricorso dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo è infatti di principio proponibile unicamente per la violazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, nonché l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti (art. 30 cpv. 3 della Legge ticinese sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 [LST; RL 701.100] in relazione con l'art. 69 LPAm; sentenza 1C_466/2021 del 16 gennaio 2023 consid. 2.1). Esso può quindi esaminare la decisione dell'istanza inferiore e, di riflesso quella comunale, solo nel quadro di tali violazioni, rispettando il margine di apprezzamento che compete all'autorità di pianificazione, rispettivamente all'autorità superiore che ha statuito con pieno potere di esame (art. 33 cpv. 3 lett. b LPT e art. 29 cpv. 1 LST), in concreto il Consiglio di Stato (sentenza 1C_499/2016 del 10 marzo 2017 consid. 3.2).

E. 3

Per edifici principali con facciate di lunghezza superiore ai 20 m la distanza dal confine verrà aumentata di 0.70 m per ogni metro o frazione di metro di maggior lunghezza fino al massimo dell'altezza della facciata. I corpi accessori la cui altezza non supera i m 3.00 ai sensi dell'art. 12 delle presenti norme non sono computati nella lunghezza della facciata. Il supplemento di distanza non viene applicato verso le strade e la ferrovia.

E. 3.1

Secondo l'art. 39 cpv. 1 della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE; RL 705.100), la distanza dal confine è la distanza tra l'edificio e il confine del fondo. Essa è misurata nel punto in cui l'edificio o l'impianto più si avvicina al confine, dall'estremità dei corpi sporgenti, escluse le gronde e i balconi che hanno una sporgenza fino a 1,10 m e non occupano più di un terzo della lunghezza della facciata. La distanza minima di un edificio dal confine del fondo è stabilita in funzione dell'ingombro, ossia dell'altezza e della lunghezza dell'edificio stesso (cpv. 2).

L'art. 7 NAPR-Verscio ha il tenore seguente:

1. La distanza minima verso fondi privati è definita nell'ambito dell'articolo specifico di ogni zona edificabile.

2. (...)

E. 3.2

L'istanza precedente ha stabilito che oggetto del litigio è il rispetto della distanza minima dai confini ovest ed est da parte della casa B. Controversa è la lunghezza delle facciate e quindi la quantificazione del supplemento alla distanza minima dal confine in caso di ingombri orizzontali rilevanti in applicazione dell'art. 7 NAPR-Verscio. Ha rilevato che questa norma prescrive un supplemento alla distanza minima dal confine per gli stabili che presentano un ingombro orizzontale rilevante (> 20 m). La disposizione non disciplina

tuttavia il modo di misurare la lunghezza della facciata. Ha accertato che neppure la legge edilizia cantonale regola quest'aspetto, a differenza della misurazione dell'altezza (cfr. art. 40 e 41 LE). Ha quindi ritenuto, riprendendo la prima parte della motivazione del Consiglio di Stato che richiama la giurisprudenza cantonale, che, in assenza di una norma specifica, appare ragionevole considerare, in analogia a quanto prescritto da altri ordinamenti comunali e dalle "Linee guida cantonali" per il regolamento edilizio del dicembre 2014 (edite dal Dipartimento del territorio, n. 12 a pag. 12), la misura del lato del rettangolo parallelo al confine che circonda l'edificio, escludendo le parti arretrate situate oltre un certo limite.

Ha poi osservato che i ricorrenti, fondandosi su una sentenza della Corte cantonale del 6 ottobre 2005 relativa al Comune di Minusio (52.2005.261/265, consid. 3.2.3), ritengono che per determinare la lunghezza delle facciate della casa B e quindi il supplemento alla distanza minima da confine non andrebbero considerati i segmenti di facciata la cui altezza è inferiore alla distanza dal confine, adducendo che né la facciata ovest, né quella est raggiungerebbero pertanto la soglia dei 20.00 m, di modo che non andrebbe computato alcun supplemento. Tesi condivisa dal Municipio, ma respinta dai vicini, asserendo che la costruzione non potrebbe essere valutata e misurata a segmenti. Questi ultimi ritengono inoltre che la modesta rientranza tra le sezioni delle facciate più basse e il resto dello stabile (1.45 m a est e 2.80 m a ovest) non giustificherebbe il fatto di non conteggiarli sulla lunghezza complessiva della costruzione, che in tal caso supera i 20.00 m e impone quindi una distanza da confine maggiore di quella prevista dal progetto. La Corte cantonale ha condiviso questa tesi.

E. 3.3

Nella decisione impugnata è stato poi ritenuto che nella zona RSI le costruzioni principali devono rispettare una distanza minima dai confini pari a 4.00 m, la quale va maggiorata in caso di superamento della soglia dei 20.00 m, in funzione della maggior lunghezza delle facciate fino a un massimo pari alla loro altezza. Visto che l'art. 7 NAPR-Verscio non disciplina il modo di misurare la lunghezza delle facciate, i giudici cantonali hanno ritenuto che, diversamente dall'invocata causa trattata nella loro sentenza del 6 ottobre 2005, questa norma non prevede esenzioni per parti arretrate dell'edificio le cui distanze dal confine siano almeno pari all'altezza della facciata o a una sua frazione, e neppure per singoli segmenti di facciata posti a una distanza dal confine superiore alla loro altezza. Esclusi dal computo sono unicamente i corpi accessori che non superano l'altezza di 3.00 m (art. 12 NAPR). Ne hanno concluso che la tesi degli istanti in licenza non troverebbe sostegno nell'ordinamento comunale, motivo per cui occorrerebbe riferirsi alla giurisprudenza cantonale.

Hanno osservato in seguito che nel caso in esame l'arretramento tra i due segmenti della facciata ovest è di soli 2.80 m, quindi inferiore alla soglia di 4.00/6.00 m fissata dalla citata giurisprudenza sulla scorta di quanto previsto da diversi ordinamenti comunali e dalle linee guida cantonali. Hanno quindi ritenuto che il segmento arretrato dev'essere riportato sul resto della facciata, la quale raggiunge quindi, complessivamente, la lunghezza di 24.55 m, come pure, analogamente, occorre procedere sulla facciata est, dato che la rientranza è di soli 1.45 m, dimodoché anche in questo caso la lunghezza totale della facciata (ca. 22.00 m) oltrepassa 20.00 m. Sul lato ovest, la maggior lunghezza di facciata (4.55 m) comporta pertanto un supplemento di distanza dal confine pari a 3.50 m (0.7×5). La distanza minima dal confine aumenta quindi a 7.50 m ($4.00 + 3.50$ m). Ne hanno concluso che, trovandosi la

casa B a 4.30/7.20 m dal fondo contermina verso ovest, la distanza minima dal confine (con il relativo supplemento) non è rispettata. La stessa conclusione vale sul lato est, dove la maggior lunghezza di facciata (ca. 2.00 m) comporta un supplemento di distanza dal confine pari a 1.40 m (0.7 x 2) e, quindi, una distanza minima dal confine di 6.40 m, maggiore di quella prevista dal progetto litigioso (4.05 m).

E. 3.4

L'istanza precedente ha stabilito poi che questi difetti non possono essere corretti in applicazione del principio di proporzionalità subordinando la licenza edilizia a determinate condizioni, motivo per cui occorrerà riprogettare una parte dell'edificio, ciò che comporta l'annullamento della licenza edilizia. Quest'ultima conclusione sarebbe corretta, ritenuto che mediante l'imposizione di clausole accessorie possono unicamente essere eliminati difetti secondari o d'importanza minima (sentenze 1C_68/2020 dell'8 luglio 2020 consid. 2.3 e 1C_476/2016 del 9 marzo 2017 consid. 2.4, in: ZBl 118/2017 pag. 618 segg.; sull'impugnabilità ai sensi dell' art. 93 cpv. 1 LTF delle licenze edilizie con disposizioni accessorie vedi DTF 149 II 170 consid. 1).

E. 4

In caso di edificazioni contigue, eseguite su due o più fondi, la lunghezza viene calcolata come "facciata unica", valendo le regole stabilite al cpv. 3."

In zona semintensiva, la distanza dal confine per gli edifici principali è pari a 4.00 m (art. 29 cpv. 4 NAPR-Verscio).

E. 4.1

Il Consiglio di Stato ha per contro ritenuto che, escludendo oltre un certo limite le rientranze dal computo della lunghezza delle facciate, il Municipio (facciata ovest che si sviluppa per 17.05 m e dopo una rientranza di 2.80 m prosegue per 7.50 m, facciata est che si sviluppa per 12.40 m e dopo una rientranza di 1.45 m continua per 9.80 m), ha rispettato il suo potere di apprezzamento, come peraltro stabilito in alcune sentenze della Corte cantonale.

Ora, la Corte cantonale, che nella decisione impugnata non ha peraltro accennato al suo ristretto potere di esame, non ha spiegato perché la conclusione governativa sarebbe lesiva del diritto. Ciò a maggior ragione visto che il Consiglio di Stato, contrariamente ad essa, può sindacare anche l'opportunità della scelta comunale. Per di più, la decisione impugnata non indica nemmeno perché la scelta adottata dal Comune per colmare la citata lacuna disattenderebbe i principi e gli scopi pianificatori fondamentali, ciò che non è peraltro ravvisabile. Né la Corte cantonale ha rilevato e ancor meno dimostrato che la scelta municipale sarebbe inappropriata, irragionevole o inopportuna, e neppure ch'essa non si fonderebbe su alcun criterio oggettivo e sarebbe quindi manifestamente insostenibile. Non ha ritenuto neppure ch'essa sarebbe contraria al diritto superiore o che violerebbe i principi costituzionali della parità di trattamento o di proporzionalità (DTF 146 II 367 consid. 3.1.4). In effetti, avvalendosi della sua autonomia e dell'apprezzamento che gli compete, il Comune, di fronte a una lacuna normativa in un campo nel quale è autonomo (sulle lacune legislative vedi DTF 149 V 156 consid. 7.2.1), tra soluzioni differenti sul modo di computare gli arretramenti tra le facciate di un immobile riguardo alla distanza da confine poteva scegliere, come hanno del resto fatto anche altri comuni, quella che riteneva la più opportuna e appropriata. Certo, l'opzione scelta dalla Corte cantonale potrebbe essere

preferibile sotto il profilo di un'applicazione uniforme e standardizzata a livello cantonale delle norme sulle distanze, ma essa non ha spiegato perché questa opzione dovrebbe imporsi.

E. 4.2

La Corte cantonale non poteva pertanto sostituire il suo apprezzamento a quello del Comune, limitandosi a ritenere la sua soluzione "ragionevole", ma senza spiegare perché quella adottata dal Comune sarebbe obiettivamente irragionevole. La circostanza che in altri comuni, in applicazione della loro autonomia e per motivi non noti al Tribunale federale e non indicati nella decisione impugnata, siano state scelte altre soluzioni sulla maniera di computare gli arretramenti tra le facciate di un immobile non dimostra che quella litigiosa sarebbe arbitraria (cfr. sentenza 1C_479/2020 del 20 agosto 2021 consid. 4.5). In effetti, anche la dottrina richiamata nella sentenza impugnata sottolinea che nel silenzio delle norme la lacuna in esame dovrà essere colmata facendo capo a disposizioni analoghe (ADELIO SCOLARI, Commentario [LALPT, LE e LAC], 1996, n. 1200 ad art. 39 LE), ciò che ha fatto il Municipio, riferendosi alla disciplina di altri Comuni.

E. 4.3

Giova osservare d'altra parte che le linee guida richiamate dai giudici cantonali sono meri strumenti di aiuto tecnico, che non costituiscono una normativa vincolante, ma solo raccomandazioni e proposte, allo scopo di evitare lacune normative, dalle quali, come espressamente sottolineato nelle stesse, i Comuni possono tuttavia scostarsi nell'esercizio della loro autonomia, qualora le loro scelte siano giustificate (pag. 6 e 7). La Corte cantonale non ha addotto motivi atti a dimostrare che la scelta litigiosa sarebbe ingiustificata, motivo per cui doveva rispettare il largo margine di apprezzamento che compete al Comune, nell'esercizio del quale in concreto non è ravvisabile un abuso. Del resto, la decisione municipale non è insostenibile e quindi arbitraria neppure nel suo risultato.

E. 5.1

La Corte cantonale, avendo ecceduto il suo potere di apprezzamento, ha quindi violato l'autonomia comunale (DTF 144 I 193 consid. 7.4.1; 140 I 201 consid. 6.1). La decisione impugnata dev'essere quindi annullata e la causa rinviatagli affinché statuisca se del caso sulle altre censure oggetto del ricorso sottopostogli.

E. 5.2

Le spese e le ripetibili seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico degli oppositori (art. 66 cpv. 1 e art. 68 cpv 1 LTF).

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