

BGer 1C 572/2023 vom 18. März 2024

Bundesgericht, 2024-03-18, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_572_2023

FR: TF 1C 572/2023 du 18 mars 2024

IT: TF 1C 572/2023 del 18 marzo 2024

Regeste

Licenza edilizia | Pianificazione territoriale e diritto pubblico edilizio

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale federale vaglia d'ufficio e con pieno potere cognitivo se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 148 I 160 consid. 1; 148 V 265 consid. 1.1).

E. 1.2

Inoltrato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale in ambito edilizio, il ricorso in materia di diritto pubblico è di massima ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 cpv. 1 LTF. I ricorrenti, cui è stata annullata la licenza edilizia, sono legittimati giusta l' art. 89 cpv. 1 LTF ad aggravarsi in questa sede contro il predetto giudizio.

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 148 IV 205 consid. 2.6; 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 sono state esplicitamente sollevate e motivate in modo chiaro e preciso (DTF 149 I 248 consid. 3.1; 147 I 73 consid. 2.1).

E. 1.4

La vertenza concerne in sostanza l'interpretazione e l'applicazione di norme del diritto cantonale e comunale, esaminate soltanto sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 149 II 225 consid. 5.2; 148 II 465 consid. 8.1; 147 IV 433 consid. 2.1). Non basta quindi che la decisione impugnata sia insostenibile nella motivazione, ma occorre che lo sia anche nel risultato (DTF 147 II 454 consid. 4.4), ciò che spetta ai ricorrenti dimostrare (DTF 144 III 145 consid. 2). 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). Non risulta per contro arbitrio dal fatto che anche un'altra soluzione potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile (DTF 148 II 121 consid. 5.2).

E. 1.5

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 , gli interessati possono censurare l'accertamento dei fatti 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. Essi devono motivare la censura in modo chiaro e preciso, conformemente alle esigenze poste dall' art. 106 cpv. 2 LTF (DTF 148 II 392 consid. 1.4.1), condizione non adempiuta in concreto. Per motivare l'arbitrio non basta infatti 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 148 II 121 consid. 5.2; 148 IV 356 consid. 2.1). Nella misura in cui le considerazioni ricorsuali criticano la sentenza impugnata, lamentando in modo generale che la Corte cantonale non avrebbe considerato determinate circostanze di fatto, esse risultano inidonee a correggere o a precisare gli accertamenti di fatto in essa contenuti, dei quali non è sostanziata l'arbitrarietà, e si rivelano dunque inammissibili (cfr. sentenza 1C_534/2021 del 24 agosto 2022 consid. 2.2 e rinvio). Il ricorso è parimenti inammissibile, come si vedrà nei considerandi che seguono, laddove i ricorrenti invocano una serie di diritti fondamentali, quali l'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.), la tutela della buona fede (art. 9 Cost.), il divieto dell'abuso di diritto e del formalismo eccessivo (art. 29 cpv. 1 Cost.) e la pianificazione territoriale (art. 75 Cost.), senza tuttavia motivare le relative censure in modo conforme alle esigenze accresciute poste dall' art. 106 cpv. 2 LTF .

E. 2

Il ricorso si incentra e si esaurisce sostanzialmente sulla questione riferita al computo della SUL disponibile sul fondo qqq, in relazione ai pregressi trasferimenti di quantità edificatorie, tra cui quelli effettuati a suo beneficio nel 2002 (+ 117 m2 di SUL dal confinante fondo ttt), nel 2005 (+ 80 m2 di SUL dal fondo www) e nel 2006 (+ 32 m2 di SUL dal fondo xxx), e quello a favore del mappale yyy (- 259 m2 di SUL) avvenuto nel 2003. I ricorrenti lamentano, in termini generali, che la Corte cantonale non avrebbe trattato i singoli trasferimenti alla stessa stregua. Osservano inoltre di aver ottenuto delle assicurazioni dal Dicastero Sviluppo territoriale, Divisione Edilizia privata, riferite al quantitativo di SUL residua disponibile sul mappale qqq. Criticano anche che la giurisprudenza richiamata nella sentenza impugnata non troverebbe applicazione in concreto, poiché posteriore ai contestati trasferimenti di indici, i quali non avrebbero peraltro comportato alcun effettivo aumento della potenziale edificabilità del fondo, bensì una complessiva riduzione di 30 m2 di SUL. La Corte cantonale ha dapprima rilevato che il fondo qqq ha una superficie di 726 m2, dei quali circa 623 m2 assegnati alla zona residenziale R2, disciplinata dall'art. 27 delle norme di attuazione del piano regolatore (NAPR), e circa 103 m2 alla zona residenziale R2a, regolata dall'art. 28 NAPR. Le due zone presentano analoghi parametri edificatori, salvo per quanto attiene l'indice di sfruttamento, pari a 0.25 per la zona R2 e a 0.40 per la zona R2a. I giudici cantonali, premesso che la conformità al diritto dei trasferimenti di indice va verificata contestualmente alla procedura di rilascio dell'autorizzazione a costruire, e passato in rassegna i singoli trasferimenti, hanno concluso che la porzione di terreno del mappale qqq attribuita alla zona R2 non dispone di una SUL sufficiente per poter realizzare il controverso progetto edilizio.

E. 2.1.1

I ricorrenti non contestano che la Corte cantonale, pur ritenendola problematica, abbia lasciato indecisa la verifica della conformità al diritto del trasferimento di + 117 m² di SUL dal mappale ttt, avvenuto nel 2002. Lamentano piuttosto un abuso di diritto a che questa verifica venga effettuata ora, ovvero nel contesto della procedura di rilascio del permesso di costruzione, in riferimento a quello di - 259 m² di SUL, avvenuto nel 2003 a favore del mappale yyy. Criticano al riguardo l'assenza di un interesse pubblico alla messa in discussione del citato trasferimento, in quanto avvenuto diversi anni fa, e poiché gli indici della particella qqq risulterebbero oggi comunque complessivamente ridotti (- 30 m²) e non accresciuti. I ricorrenti rilevano anche che i giudici cantonali avrebbero fondato il loro giudizio sulla scorta di una giurisprudenza cantonale restrittiva e posteriore al trasferimento di indici in rassegna.

E. 2.1.2

Criticando in modo generale la decisione impugnata, senza confrontarsi specificatamente con i considerandi della stessa, spiegando con una motivazione puntuale per quali ragioni violerebbero il divieto dell'arbitrio, il gravame non adempie gli esposti requisiti di motivazione. Le censure, generiche e appellatorie, e dunque inammissibili, sono d'altro canto prive di fondamento. In concreto, la Corte cantonale ha infatti rettamete esaminato il gravame sotto il profilo del diritto, in particolare dell'art. 38a cpv. 1 della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE; RL 705.100), ritenendo che il trasferimento di - 259 m² di SUL effettuato nel 2003 a favore del mappale yyy non può essere rimesso in discussione, poiché intervenuto contestualmente ad una procedura di rilascio del permesso edilizio ed essendo nel frattempo i relativi indici stati utilizzati nell'ambito di quell'edificazione (cfr. FABIEN ANDREY, *Le transfert d'indices de constructibilité*, 2022, § 644 segg., pag. 145). Contrariamente all'assunto dei ricorrenti, il giudizio impugnato è inoltre conforme non solo alla giurisprudenza del Tribunale federale (sentenza 1P.462/1997 del 25 novembre 1997 consid. 3 e 4, apparsa in: RDAT I-1998 n. 39 pag. 145), ma anche alla tutela dell'interesse pubblico, posto che la conformità al diritto dei singoli trasferimenti di SUL riferiti al mappale qqq, siccome tutt'ora ineditato, va verificata nell'ambito dell'attuale procedura di rilascio della licenza edilizia (sentenze 1C_846/2013 del 4 giugno 2014 consid. 7.2 e 1C_7/2009 del 20 agosto 2009 consid. 5.2 citate in: ANDREY, op. cit., § 532, pag. 119).

E. 2.2.1

La Corte cantonale ha poi sottolineato che secondo l'art. 38a cpv. 1 LE il trasferimento di indici è possibile solo tra fondi vicini, appartenenti alla stessa zona d'utilizzazione del piano regolatore e connessi funzionalmente, se non risulta intralciata la pianificazione e, in particolare, se non sono compromessi l'uso razionale del territorio e un'edificazione armoniosa. Si è così pronunciata sui trasferimenti di SUL riferiti ai mappali www (+ 80 m²) e xxx (+ 32 m²), non ritenendoli conformi alle esposte condizioni. I ricorrenti rimproverano ai giudici cantonali, in maniera generica, di aver violato la sicurezza del diritto, la tutela delle situazioni acquisite e la protezione della buona fede, lamentando, oltre al carattere ritenuto poco obiettivo della sentenza impugnata, un formalismo eccessivo nell'aver considerato il mappale qqq assoggettato a due diverse tipologie di zona (R2 e R2a).

E. 2.2.2

Con questi rilievi generici ed appellatori i ricorrenti non dimostrano che le conclusioni dei giudici cantonali, fondate peraltro correttamente sulla richiamata prassi, sarebbero addirittura insostenibili e quindi arbitrarie (DTF 146 IV 88 consid. 1.3.1). Le critiche

ricorsuali non dimostrano neppure che l'interpretazione e l'applicazione dall'art. 38a cpv. 1 LE sarebbero manifestamente contrarie al loro senso e scopo e quindi arbitrarie (DTF 149 IV 105 consid. 3.4; 148 II 444 consid. 5.2; 148 II 299 consid. 7.1), essendo peraltro corrette. Il fatto che le conclusioni poste a fondamento del giudizio impugnato, fondate per di più su valutazioni condivisibili, non concordino con quelle ricorsuali non ne dimostra l'arbitrarietà (DTF 144 II 281 consid. 3.6.2). L'art. 38a cpv. 1 LE poteva senza arbitrio alcuno essere interpretato in modo da considerare inammissibile il trasferimento delle quantità edificatorie tra i fondi www (+ 80 m² di SUL) e xxx (+ 32 m² di SUL). La norma è infatti chiara, e il suo senso è preciso (sui criteri interpretativi vedi DTF 149 III 242 consid. 5.1; 149 IV 105 consid. 3.4). Che i fondi siano collocati in zone differenti di piano regolatore, sebbene con parametri analoghi ad eccezione di quelli riferiti all'indice di sfruttamento, non è contestato. Esigendo che il trasferimento degli indici si possa attuare solo tra fondi siti nella stessa zona d'utilizzazione, negandolo quindi nella fattispecie per la zona R2, e perché la distanza tra i due fondi, per quanto attiene il trasferimento dal mappale www, è da ritenersi eccessiva, frapponendosi peraltro anche la particella edificata sss e una strada di servizio, mentre per quanto riferito al mappale zzz, il trasferimento avrebbe incrementato in maniera eccessiva le quantità edificatorie realizzabili nella porzione soggetta ai parametri della zona R2a, la Corte cantonale ha applicato correttamente e senza incorrere nell'arbitrio la norma suesposta, rispettandone la portata e non travisandone il senso (sulla "ratio legis" nel quadro dell'interpretazione di una norma vedi DTF 149 II 281 consid. 4.5.1). Il Tribunale federale ha d'altro canto costantemente ritenuto inammissibile il trasferimento di indici da una determinata zona a un'altra zona disciplinata da norme d'utilizzazione differenti, e ciò indipendentemente dal fatto che il confine tra le zone corra lungo quello del mappale o lo attraversi (sentenze 1C_82/2020 del 21 ottobre 2020 consid. 3.5 e 1P.256/2006 del 18 luglio 2006 consid. 2.5, apparsa in: ZBl 108/2007 pag. 446; vedi anche DTF 119 Ia 113 consid. 3c; 109 Ia 188 consid. 3). Se si ammettesse infatti il trasferimento in simili situazioni, verrebbe indubbiamente introdotta, lungo il confine interzonale, una fascia irregolare e non determinata dalle scelte pianificatorie del legislatore. Un simile risultato sarebbe palesemente incompatibile con le finalità di un'ordinata pianificazione (DTF 119 Ia 113 consid. 3c; 109 Ia 188 consid. 3; sentenza 1C_82/2020, citata, consid. 3.5). A tal riguardo, la Corte cantonale ha inoltre rettammente determinato che l'art. 45 NAPR, che permette di scostarsi dalla regola generale, per cui, se un fondo si estende su due zone differenti, deve soddisfare le disposizioni relative a ciascuna zona, non essendo infatti di principio possibile applicare le disposizioni della zona più favorevole al proprietario dell'intera superficie del fondo, introduce in concreto una facoltà di deroga limitatamente al parametro edificatorio dell'altezza ma non dell'indice di sfruttamento e quello di occupazione. A giusto titolo i giudici cantonali hanno pertanto ritenuto che l'indice di sfruttamento e quello di occupazione riferiti al mappale qqq, pur potendo essere distribuiti sull'intera superficie del fondo, restano calcolati in modo proporzionale alle rispettive superfici edificabili (cfr. CHRISTOPH FRITZSCHE/PETER BÖSCH/THOMAS WIPF/DANIEL KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, vol. 2, 6a ed. 2019, pag. 921 segg.).

E. 3

I ricorrenti lamentano una violazione del principio di parità di trattamento e di uguaglianza (art. 8 Cost.). Al riguardo, contestano alla Corte cantonale di aver esaminato singolarmente e senza alcuna giustificazione i quattro trasferimenti di quantità edificatoria, e ciò malgrado nel complesso la SUL riferita al mappale qqq sia stata ridotta. Con queste argomentazioni

essi sembrano invero invocare una disparità di trattamento (art. 29 cpv. 1 Cost.) rispetto ad altri casi analoghi. Non spiegano tuttavia in che misura determinate altre situazioni sarebbero simili a quella dei trasferimenti qui in discussione e sarebbero state trattate, senza motivi oggettivi, in modo diverso da parte della stessa autorità. Neppure dimostrano un apprezzamento abusivo degli accertamenti operati dalla Corte cantonale. Il principio della parità di trattamento impone di trattare in modo identico ciò che è simile e in modo diverso ciò che non lo è (DTF 149 V 2 consid. 10; 148 I 271 consid. 2.2; 144 I 113 consid. 5.1.1). Esso è violato solo quando casi simili siano trattati in modo diverso senza motivi oggettivi da parte della stessa autorità (DTF 138 I 321 consid. 5.3.6). Ora, i ricorrenti stessi confermano che il caso qui in esame è del tutto diverso e particolare. Non fanno quindi valere una violazione del principio della parità di trattamento con una motivazione conforme alle esigenze poste dagli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF. La censura è pertanto inammissibile e non deve essere esaminata oltre. Giova osservare inoltre che il diritto alla parità di trattamento non prevale di massima sul principio della legalità (DTF 146 I 105 consid. 5.3.1).

E. 4.1

I ricorrenti lamentano poi una violazione del principio del divieto d'arbitrio, ribadendo in sostanza le generiche censure di cui già si è detto in precedenza ed adducendo che la Corte cantonale avrebbe fondato il proprio giudizio su pure supposizioni. Invocano anche la tutela del principio dell'affidamento, rimproverando all'autorità comunale di aver fornito delle indicazioni puntuali riferite agli indici residui disponibili sul mappale qqq.

E. 4.2

L' art. 9 Cost. , invocato dai ricorrenti, 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 148 II 233 consid. 5.5.1; 143 V 95 consid. 3.6.2; 137 II 182 consid. 3.6.2 e rinvii). Ora, con le loro critiche, i ricorrenti si limitano ad invocare il fatto che la Divisione Edilizia privata, sulla base del registro degli indici, abbia comunicato loro il quantitativo di SUL residua disponibile sul fondo qqq. Disattendono tuttavia che, come già riferito in precedenza, l'effettività del trasferimento degli indici dal profilo edilizio presuppone che essa venga riconosciuta conforme al diritto nell'ambito di una procedura di rilascio del permesso di costruzione. Neppure sostanziano l'esistenza di un'assicurazione vincolante rilasciata dall'Esecutivo comunale contestualmente ad un'autorizzazione a costruire sul citato mappale. Peraltro, secondo la giurisprudenza, eventuali assicurazioni fornite soltanto al proprietario del fondo dedotto in edificazione non possono essere opposte a terzi che intendono contestare il rilascio della licenza edilizia. Il committente dell'opera deve infatti sapere che una costruzione è soggetta a pubblicazione e non può in buona fede ritenere che

un'informazione dell'autorità comporti una decisione anticipata sulla procedura di opposizione o di ricorso. Se la legge prevede delle possibilità formali di partecipazione o di ricorso per la protezione dei terzi, segnatamente dei vicini, eventuali assicurazioni che sarebbero fornite dall'autorità fuori dalle procedure prescritte e che escluderebbero tale protezione giuridica, sono inefficaci (DTF 117 Ia 285 consid. 3e; sentenze 1C_76/2022 del 18 ottobre 2022 consid. 6.3 e 1C_6/2009 del 24 agosto 2009 consid. 3.2, apparsa in: SJ 2010 I 19).

E. 5.1

I ricorrenti accennano infine che l'esito della decisione impugnata condurrebbe ad un insediamento del territorio meno ordinato e non conforme a quanto voluto dal pianificatore. Ribadendo la loro generica tesi secondo cui non si giustificerebbe una verifica della conformità al diritto dei controversi trasferimenti di indice, lamentano che i giudici cantonali avrebbero violato l' art. 75 Cost. relativo ad un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo, senza tuttavia specificare oltre in cosa consisterebbe l'asserita violazione.

E. 5.2

Con questi rilievi, privi di riscontri oggettivi e che non adempiono le accresciute esigenze di motivazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF , i ricorrenti non spiegano perché la Corte cantonale avrebbe disatteso l'invocata tutela della pianificazione del territorio (art. 75 Cost.). D'altro canto, lo stesso articolo, ciò che essi misconoscono, disciplina anche un ordinato insediamento del territorio, attuato in particolare mediante l'istituzione delle differenti zone previste dai piani di utilizzazione, il cui scopo non può essere sovvertito nell'ambito del rilascio di una licenza edilizia (art. 14 segg. LPT; DTF 140 II 262 consid. 2.3.1 e rinvii; sentenza 1C_324/2016 del 14 marzo 2017 consid. 3.2.1). Con le loro critiche, generiche e appellatorie, i ricorrenti neppure contestano la vigente pianificazione, né tantomeno pretendono che, in concreto, siano adempiute le severe condizioni poste ad un controllo pregiudiziale del PR nell'ambito del rilascio di una licenza edilizia, di principio escluso (vedi DTF 144 II 41 consid. 5.1; cfr. sentenze 1C_647/2022 del 30 giugno 2023 consid. 3.2; 1C_300/2021 dell'8 febbraio 2023 consid. 3.1; 1C_187/2021 del 24 ottobre 2022 consid. 4.4). La Corte cantonale ha inoltre accertato che nel 2003 dal mappale qqq sono stati trasferiti 259 m2 di SUL a favore del mappale yyy, quest'ultimo integralmente attribuito alla zona R2, così che nella zona R2 del fondo qqq è rimasta un'eccedenza di SUL pari a 6.75 m2. I ricorrenti, limitandosi a contestare genericamente che il citato trasferimento di indici si sarebbe tradotto in una maggiore edificazione sul mappale yyy, non criticano né dimostrano l'arbitrarietà di questi accertamenti dei fatti, che sono pertanto vincolanti per il Tribunale federale (art. 97 cpv. 1 e 105 cpv. 1 LTF; DTF 147 I 73 consid. 2.2; 147 IV 73 consid. 4.1.2; 145 V 188 consid. 2). Anche la conclusione dei giudici cantonali secondo cui questo trasferimento di indici, benché non conforme al diritto, non può essere rimesso in discussione, poiché la distanza tra i due mappali supera i 100 m e vi sono pure altri fondi edificati tra i terreni coinvolti, non è arbitraria bensì condivisibile. La cessione della SUL è infatti intervenuta contestualmente alla procedura di rilascio del permesso edilizio e all'edificazione del mappale yyy, ed i relativi indici sono così stati utilizzati, senza peraltro che i vicini del mappale yyy sollevassero contestazioni. Laddove i ricorrenti si limitano a formulare un generico dubbio che il controverso trasferimento di indici si sia effettivamente tradotto in una maggiore edificazione sul mappale yyy il gravame è inammissibile. Gli insorgenti non sostanziano infatti di arbitrio con una motivazione conforme all' art. 106 cpv.

2 LTF gli accertamenti eseguiti dall'istanza inferiore, che sono di principio vincolanti per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF). Neppure sostengono, né tantomeno dimostrano, essere adempiuti in concreto i presupposti per un'eventuale revoca della licenza edilizia (al riguardo vedi DTF 141 IV 55 c. 3.4.2; 139 II 243 consid. 11.1 e 11.2; 103 Ia 505 consid. 4a citata in: ANDREY, op. cit., n. 1374, pag. 309). Inoltre, quando la decisione impugnata, come in concreto, si fonda su diverse motivazioni indipendenti e di per sé sufficienti per definire l'esito della causa, i ricorrenti sono tenuti, pena l'inammissibilità, a dimostrare che ognuna di esse viola il diritto (DTF 142 III 364 consid. 2.4 in fine; 138 I 97 consid. 4.1.4).

E. 6

Ne segue che il ricorso deve essere respinto in quanto ammissibile. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono pertanto poste a carico dei ricorrenti (art. 66 cpv. 1 LTF). Dato che non è stato ordinato uno scambio di scritti, non si attribuiscono ripetibili della sede federale (art. 68 cpv. 1 LTF).

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