

BGer 1P.76/1999 vom 22. März 2000

Bundesgericht, 2000-03-22, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.76_1999

FR: TF 1P.76/1999 du 22 mars 2000

IT: TF 1P.76/1999 del 22 marzo 2000

Regeste

Pianificazione territoriale e diritto pubblico edilizio

Erwägungen

E. 3

Nella sentenza impugnata, i Giudici cantonali hanno rilevato che il ricorrente, con la domanda di variante, si proponeva, segnatamente, di ricavare un ulteriore piano abitabile, trasformando il piano interrato dell'edificio in un piano destinato all'abitazione e al lavoro, mentre lavanderia, stenditoi e cantine sarebbero stati spostati ad un nuovo piano sottostante, ove avrebbero trovato posto altri locali. I Giudici cantonali hanno aggiunto che l'aumento dell'altezza dello stabile rispetto ai progetti precedentemente approvati si concretizzava, in misura preponderante, con un abbassamento di 1,90 m del terrapieno previsto lungo il lato sud dello stabile e che, mentre l'altezza effettiva dell'edificio passava da 19,25 m a 21,28 m, l'altezza assoluta sarebbe invece aumentata di soli 0,35 m, principalmente per l'aumento dell'altezza del pianterreno. La Corte cantonale ha poi rilevato che se fosse stata approvata la variante litigiosa, lo stabile A avrebbe presentato una superficie utile lorda di 5247 m², di fronte ai 4253 m² concessi l'11 aprile 1989; l'indice di sfruttamento dell'intero complesso edilizio sarebbe così aumentato da 0,992 a 1,088, circostanza, passata sotto silenzio innanzi alle autorità inferiori, che avrebbe reso necessaria la concessione anche di una deroga all'indice di sfruttamento. La licenza in variante chiesta è subordinata, secondo il Tribunale ticinese, ad una deroga al limite posto dall'art. 36 NAPR - che prevede un'altezza massima degli edifici di 16,50 m - in applicazione dell'art. 27 cpv. 4 NAPR. La Corte cantonale si è poi soffermata su quest'ultimo disposto, il quale stabilisce, tra l'altro, che allo scopo di ottenere un miglioramento delle caratteristiche degli edifici, sia per le qualità abitative, sia per la sistemazione ambientale, sia per l'aumento delle attrezzature esterne (posteggi, aree di svago, aree verdi), il Municipio - con l'accordo delle autorità cantonali - può concedere deroghe riferite all'indice di sfruttamento, alle altezze e alle distanze tra edifici all'interno dell'edificazione. Per completezza, la Corte cantonale ha poi rilevato che la possibilità per il Municipio di concedere deroghe circa l'altezza degli edifici, senza che non sia più posto alcun limite a tale facoltà, era stata introdotta tramite la variante di piano regolatore approvata dal Governo ed entrata in vigore il 28 novembre 1989. Ricordando che l'applicabilità dell'art. 27 NAPR al complesso edilizio "Parco X. _____" è stata ammessa dal Tribunale federale con la citata sentenza del 3 febbraio 1994, la Corte ticinese ha verificato se in concreto esistono gli estremi per concedere una deroga in applicazione dell'art. 27 cpv. 4 NAPR, ciò che tanto il Municipio, senza essere incorso in un diniego di giustizia formale, che il Consiglio di Stato, adito su ricorso, avevano negato. Ancorché l'art. 27 cpv. 4 NAPR soffra di un vizio fondamentale nella misura in cui non fissa più l'abbuono massimo concernente le altezze degli edifici - a differenza del corrispondente art. 26

vNAPR, in vigore fino al 28 novembre 1989 (che prevedeva per le costruzioni su grandi superfici la possibilità di concedere deroghe in altezza limitatamente a un solo piano e a determinate zone, tra le quali la R5) - il gravame andava respinto: in effetti, la controversa variante è volta, secondo la Corte cantonale, a perseguire uno scopo di natura meramente quantitativa, e non, invece, qualitativa. Ha poi aggiunto che il rilascio di una deroga - da intendersi piuttosto nel senso di un abbuono o di un'agevolazione accordata al proprietario allo scopo di promuovere la realizzazione di un insediamento qualificato dal profilo architettonico ed urbanistico - è di natura discrezionale. La decisione di merito compete in primo luogo al Municipio, che fruisce al riguardo di un certo potere d'apprezzamento, censurabile dal Tribunale cantonale amministrativo ai soli casi di abuso o eccesso nel suo impiego. In concreto, la decisione del Municipio di non concedere un'ulteriore deroga non discendeva, a parere dei Giudici ticinesi, da un esercizio abusivo od eccessivo del potere di apprezzamento conferito all'Esecutivo comunale dall'art. 27 cpv. 4 NAPR. Anzi, tale decisione sarebbe da ritenere pienamente legittima anche se il tema fosse stato da esaminare con pieno potere cognitivo. Il fatto infine, che il maggior superamento delle altezze sia sostanzialmente circoscritto a un solo lato dell'edificio non permette, secondo i Giudici cantonali, di mutare la conclusione cui sono addivenute le istanze precedenti, dato che i progetti sui quali si innesta la variante in rassegna beneficiano della concessione di una consistente deroga in altezza su ciascun lato dell'edificio. 4.-a) Il ricorrente ravvisa nella sentenza impugnata, in primo luogo, una violazione del diritto di essere sentito, rispettivamente un diniego di giustizia formale. Sostiene che il Municipio di Minusio ha ommesso di esaminare la fattispecie alla luce dell'art. 27 cpv. 4 NAPR, rispettivamente di fare uso dell'esteso margine d'apprezzamento conferitogli da tale disposto, ponendo invece acriticamente alla base della sua decisione quanto sancito dal Tribunale federale nella sentenza del 3 febbraio 1994. Il ricorrente è dell'avviso che se l'autorità comunale intende rifiutare una deroga alle altezze degli edifici, essa è tenuta a motivare tale diniego in modo circostanziato, a dimostrare cioè per quali motivi l'abbuono in altezza debba nel caso specifico essere limitato ad una certa misura, ciò che non è avvenuto in concreto. Non avendo rilevato questo aspetto, benché censurato, né proceduto a maggiori rilievi, e non avendo sostanziato maggiormente le rispettive decisioni, sia il Consiglio di Stato che il Tribunale amministrativo avrebbero violato le garanzie in parola, incorrendo in un accertamento arbitrario della fattispecie. b) Il ricorrente non sostiene che una norma di diritto cantonale sia stata disattesa, bensì ravvisa nella sentenza impugnata una violazione dell'art. 4 vCost., ancora applicabile alla fattispecie (v. ora art. 29 cpv. 1 e 2 Cost.). Ai fini del giudizio va quindi esaminato se siano stati lesi i principi minimi che la giurisprudenza ha dedotto da questo disposto costituzionale, sul cui rispetto il Tribunale federale si pronuncia con piena cognizione (DTF 121 I 54 consid. 2 con rinvii). Il potere d'esame del Tribunale federale è invece limitato all'arbitrio quando è contestato l'accertamento dei fatti: esso interviene in tale ambito soltanto se gli elementi di fatto posti a fondamento del giudizio impugnato, connessi con la valutazione delle prove, sono manifestamente errati o incompleti, oppure se sono dovuti a una svista manifesta o sono in palese contraddizione con la situazione reale (DTF 119 Ia 362 consid. 3a pag. 366, RDAT 1999 II n. 15 pag. 50 consid. 2b, 1998 II n. 38 pag. 141 consid. 2 e relativi rinvii). c) Per quanto attiene all'asserito rifiuto delle autorità cantonali di assumere ulteriori prove, rispettivamente di vagliare tutti gli elementi agli atti, da cui deriverebbe un arbitrario accertamento della fattispecie, va preliminarmente osservato che il ricorrente non sostanzia - perlomeno non in modo conforme all'art. 90 cpv. 1 lett. b OG - dove sia ravvisabile l'arbitrio, ovvero quali

accertamenti o apprezzamenti sarebbero non solo erronei, ma del tutto insostenibili (in merito all'apprezzamento anticipato delle prove: DTF 124 I 208 consid. 4a, 122 II 464 consid. 4a, 122 V 157 consid. 1d e relativi richiami). Questo aspetto della critica sfugge pertanto ad un esame di merito. d) Il diritto di essere sentito comprende tutte le facoltà che devono essere riconosciute alla parte, perché possa far valere efficacemente il proprio punto di vista in un procedimento: questo diritto di partecipazione alla procedura ha il suo correlato nell'obbligo dell'autorità di tenere conto e di esaminare le domande e le argomentazioni, rilevanti per la decisione, esposte dalla parte (DTF 117 Ia 262 consid. 4b e rinvii). L'autorità è inoltre tenuta ad esaurire la propria cognizione, in conformità ai principi che reggono la procedura amministrativa applicabile nel caso specifico, tra i quali figurano generalmente - nel quadro della procedura di prima istanza - l'obbligo di accertare d'ufficio la fattispecie giuridicamente rilevante e di applicare d'ufficio il diritto (cfr. art. 18 LPAm). L'esercizio del margine d'apprezzamento, talvolta ampio, come quello conferito in concreto all'Esecutivo comunale dall'art. 27 cpv. 4 NAPR, deve poi trovare adeguato riscontro nella motivazione della decisione (DTF 123 I 31 consid. 2c, 121 III 331 consid. 3b, RDAT 1995 I n. 21 pag. 43 consid. 2a e relativi rinvii). Dal profilo dell'obbligo di motivazione, ciò non significa tuttavia che l'autorità di prima istanza, così come le autorità adite su ricorso, siano tenute a pronunciarsi in modo esplicito ed esaustivo su tutte le argomentazioni esposte o su tutti gli elementi agli atti; è invece sufficiente che dall'insieme della motivazione l'interessato possa capire per quali ragioni le autorità abbiano deciso in un modo piuttosto che in un altro. In altri termini, la motivazione deve essere redatta in modo tale che l'interessato possa comprendere la portata della decisione, per poi eventualmente impugnarla (DTF 124 V 180 consid. 1a, 123 I 31 consid. 2c, BVR 1987 pag. 134 consid. 2 e rispettivi riferimenti). I Giudici cantonali hanno correttamente rilevato che il Municipio di Minusio non era incorso in un diniego formale di giustizia. Certo, la motivazione della decisione municipale - ove ci si limitava ad asserire che "con la citata sentenza 3 febbraio 1994 il Tribunale federale ha stabilito che una deroga concessa in precedenza per un'altezza di facciata di m 21 è inammissibile" - poteva suscitare l'impressione che il Municipio avesse acriticamente posto alla base del suo rifiuto della licenza quanto stabilito dalle autorità superiori relativamente all'altezza dello stabile D. Tuttavia, risulta che l'autorità comunale aveva dimostrato nelle osservazioni al Consiglio di Stato, come sottolineato nella sentenza impugnata, di avere debitamente esaminato, a titolo indipendente, la presente, diversa fattispecie. In effetti, il Municipio ha richiamato i principi generali giustificanti una deroga ed ha affermato che considerazioni d'ordine economico o intese a un'utilizzazione intensiva e ottimale delle costruzioni, come in concreto, non potevano giustificare automaticamente una deroga. Il fatto che abbia ritenuto improponibile l'innalzamento della facciata sud dello stabile a 21,28 m, non significa che abbia rinunciato ad esercitare il suo potere decisionale. Anzi, come correttamente affermato dal Consiglio di Stato, il diniego era semmai la conseguenza di un'attenta valutazione, ai fini della propria decisione, di quanto precedentemente sancito dalle istanze di ricorso, segnatamente dal Tribunale federale nel giudizio del 3 febbraio 1994, concernente il complesso immobiliare in parola: decidere in un altro senso avrebbe significato, nel caso specifico, creare un'insicurezza giuridica presso le autorità decisionali inferiori, togliendo alle sentenze cresciute in giudicato qualsiasi valore di riferimento. A prescindere dal fatto che la motivazione non deve, per forza, essere contenuta nella decisione medesima e che l'eventuale vizio ravvisato nel semplice richiamo della sentenza del Tribunale federale da parte dell'Esecutivo comunale sarebbe stato comunque sanato nel contesto della successiva procedura ricorsuale innanzi al Consiglio di

Stato (DTF 98 Ia 460 consid. 5a; v. anche 117 Ib 64 consid. 4, 116 V 28 consid. 4b, 111 Ia 2 consid. 4a, RDAT 1993 II n. 53 pag. 128 consid. e, con richiami), le motivazioni addotte sia dal Comune che dal Consiglio di Stato in sede di ricorso permettevano senz'altro al ricorrente di comprendere che la fattispecie litigiosa era stata convenientemente esaminata alla luce delle modalità dell'art. 27 cpv. 4 NAPR. Del resto, se è vero che le altezze sono da definirsi caso per caso, secondo i criteri fissati dall'art. 27 cpv. 4 NAPR, in base ad un corretto accertamento della fattispecie, è vero pure che, nonostante la diversità delle vertenze, l'analogia della fattispecie per quanto riguarda gli stabili A e D, contemplata dal medesimo disposto, non può effettivamente essere negata. In assenza di elementi atti a differenziare sostanzialmente il disciplinamento delle deroghe per quanto concerne i due edifici - cosa che il ricorrente peraltro non contesta - non può dirsi che l'autorità competente, decidendo in questo senso, abbia limitato la propria cognizione tanto da incorrere nell'arbitrio, rispettivamente in un diniego di giustizia formale. Avendo avallato queste argomentazioni, le autorità ricorsuali non hanno violato la Costituzione federale, né si sono arrogate competenze spettanti al solo Municipio. Inoltre, il rispettivo punto di vista è stato sostanziato in modo conforme alle suesposte esigenze costituzionali in materia di motivazione. e) Discende da queste considerazioni che il ricorrente lamenta a torto che il Municipio di Minusio avrebbe rifiutato di statuire in applicazione dell'art. 27 cpv. 4 NAPR. In sostanza, egli rimette in discussione un tema invero definitivamente vagliato sia dalle autorità cantonali che da questa Corte, ossia quello concernente l'applicabilità di tale norma al complesso edilizio "Parco X._____". In realtà, il ricorrente sembra piuttosto confondere tra l'incontestata applicabilità della norma di attuazione ed il fatto che tale disposto, oltre a doversi inserire nel contesto del caso e a rivestire carattere discrezionale, prevede precise condizioni che devono comunque essere realizzate affinché possa essere concessa una deroga volta a incrementare l'altezza massima di uno stabile. La censura si esaurisce pertanto nella verifica se il Tribunale cantonale sia incorso nell'arbitrio tutelando l'opinione delle istanze inferiori, secondo cui i requisiti posti dall'art. 27 cpv. 4 NAPR non sarebbero adempiuti. Questo aspetto riguarda però l'esame materiale del litigio.

E. 5

Nel giudizio del 17 dicembre 1998 il Tribunale amministrativo ha rammentato che deroghe, riferite segnatamente alle altezze, potevano essere concesse giusta l'art. 27 cpv. 4 NAPR allo scopo di ottenere un miglioramento delle caratteristiche degli edifici, sia per le qualità abitative, sia per la sistemazione ambientale, sia per l'aumento delle attrezzature esterne. Secondo la Corte cantonale, la controversa variante era invece volta a perseguire uno scopo di natura meramente quantitativa, senza essere sorretta da alcuna legittimazione di carattere urbanistico e quindi qualitativo. Già per questo motivo, la concessione della deroga richiesta avrebbe dovuto, a suo avviso, essere negata dal Municipio. Il ricorrente si oppone a questa tesi, accennando semplicemente a scambi di corrispondenza avuti a suo tempo con il Municipio, e facendo valere che le caratteristiche del progetto in variante sarebbero atte a incrementare le qualità abitative e adempirebbero il presupposto necessario per promuovere le attività commerciali. Si limita in sostanza a rimproverare al Tribunale cantonale e al Consiglio di Stato di non essersi astenuti dall'apprezzare concretamente le qualità del progetto, violando così l'autonomia del Comune di Minusio. Queste critiche sono sostanzialmente appellatorie, come tali insufficienti a motivare il rimprovero d'arbitrio. Poiché non conformi ai requisiti dell' art. 90 cpv. 1 lett. b OG , esse sfuggono ad un esame di merito. 6.-a) Il ricorrente sostiene poi che il rifiuto di concedergli un'ulteriore deroga in altezza per lo stabile A violerebbe altri diritti costituzionali. Egli adduce che la Corte

cantonale non avrebbe applicato l'art. 27 cpv. 4 NAPR, in considerazione di un asserito vizio contenuto nella norma medesima, riferito all'assenza di una limitazione massima dell'altezza edificabile in caso di concessione di una deroga. L'autorità avrebbe quindi leso il principio della protezione della buona fede, avendo egli riposto nel legislatore comunale e nelle autorità giudicanti l'affidamento che il disposto in questione trovasse applicazione nell'ambito del complesso immobiliare in parola. In quanto avrebbe dichiarato inapplicabile l'art. 27 cpv. 4 NAPR, il Tribunale cantonale amministrativo avrebbe anche violato la competenza del Comune e quindi la sua autonomia, nonché la garanzia della proprietà. b) In sostanza, limitandosi anche su questo punto ad una critica generica e in considerazioni di carattere appellatorio, egli fonda le suindicate censure essenzialmente sull'errato concetto che l'art. 27 cpv. 4 NAPR non sarebbe stato applicato in concreto. Ora, come si è visto, una simile censura è inconferente, ritenuto che sia il Municipio che il Consiglio di Stato così come la Corte cantonale hanno affermato che tale disposto è applicabile alla fattispecie, ritenendo però non adempiuti i presupposti ivi contenuti. In tali circostanze, data l'inconsistenza delle critiche sollevate, insufficienti ai termini dell' art. 90 cpv. 1 lett. b OG , il gravame risulta inammissibile. Per quanto riguarda specificamente il rimprovero di violazione dell'autonomia comunale, giova rilevare che il Tribunale federale riconosce ai privati la facoltà di invocare tale motivo di ricorso solo a titolo ausiliario, ossia a sostegno di altre censure, e nella misura in cui il Comune non abbia espressamente o per atti concludenti rinunciato a sollevarlo (DTF 107 Ia 96 consid. 1c; RDAT 1997 II n. 20 pag. 59 consid. 3). Nel caso specifico, visto che il Comune, postulando la reiezione del presente gravame, ha rinunciato a prevalersi dell'asserita lesione dell'autonomia comunale, il ricorrente non è legittimato ad invocare, a titolo accessorio, questa censura. A prescindere dalla carenza di motivazione, essa sfugge, anche da questo profilo, ad un esame di merito.

E. 7

Infine, il ricorrente ravvisa una disparità di trattamento lesiva dell' art. 4 vCost. nel fatto che altri Comuni, applicando norme analoghe o identiche all'art. 27 cpv. 4 NAPR, avrebbero concesso deroghe all'altezza massima consentita, per edificare ad un'altezza superiore a 21 m. Anzitutto va rilevata la compatibilità con il principio della parità di trattamento del fatto che, all'interno di un Cantone, autorità diverse (siano esse legislative o preposte all'applicazione del diritto) adottino, come in concreto, soluzioni differenti nella propria prassi concernente questioni d'apprezzamento (cfr. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 404; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basilea/Francoforte 1990, n. 69 B/V pag. 217 seg. con richiami). La Corte cantonale ha correttamente rilevato che il ricorrente non può prevalersi di pretesi casi analoghi, vagliati in altri Comuni, per fondare il proprio diritto alla concessione di una licenza in variante nel senso da lui richiesta. Per di più, egli non può richiamare un asserito privilegio, lesivo del principio della parità di trattamento, accordato dalla medesima autorità ad altre persone, se non si trova in uno stato equiparabile alla situazione di quest'ultimi: ora, il ricorrente - nella misura in cui facesse valere che il Comune di Minusio in altri casi avrebbe approvato deroghe in applicazione dell'art. 27 cpv. 4 NAPR - non ha nemmeno reso verosimile che tali situazioni siano paragonabili alla sua (cfr. DTF 115 Ia 81 consid. 3c). Anche quest'ultima censura è pertanto infondata.

E. 8

Ne deriva che il ricorso dev'essere respinto, nella misura in cui è ammissibile. Le spese processuali seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG). Alle controparti private e al

Comune di Minusio, che non si sono avvalsi del patrocinio di un legale, non si accordano ripetibili per la sede federale (art. 159 cpv. 1 e 2 OG).

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