

TI_GERICHTE 52.2007.233 vom 24. Juni 2008

TI Tribunale d'appello, 2008-06-24, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2007.233

FR: TI_GERICHTE 52.2007.233 du 24 juin 2008

IT: TI_GERICHTE 52.2007.233 del 24 giugno 2008

Regeste

Licenza edilizia concernente la costruzione di un autosilo

Erwägungen

E. 33

per la sala multiuso ed i negozi. Il piano prescrive ulteriormente che la domanda di licenza edilizia dovrà dimostrare la corretta suddivisione dei posti auto in funzione dei diversi utenti sia dal punto di vista costruttivo che della regolamentazione del parcheggio, ritenuto che i posteggi di lunga durata dovranno essere 188 (88 per l'PI 3 e 100 per l'USI), quelli di corta durata 62 (29 per l'PI 3 e 33 per la sala multiuso ed i negozi). I posteggi destinati all'USI devono inoltre essere tutelati da una servitù iscritta a registro fondiario. La revisione del piano regolatore ha riconfermato, per questi fondi, lo statuto pianificatorio che era stato loro impresso nel previgente ordinamento, che aveva costituito l'oggetto di una variante, approvata dal Consiglio di Stato con risoluzione 16 settembre 2003 (n. 4004). 3.2. Con ricorso 16 giugno 2004 RI 1, proprietario di una particella ubicata nelle immediate vicinanze dei fondi appena citati, è insorto avverso quella deliberazione dinanzi al Consiglio di Stato, al quale ha chiesto di non approvare l'area EAP in discussione, denunciando in particolare gli effetti negativi arrecati dalla costruzione dell'impianto per i proprietari dei fondi ubicati nella località _____. L'insorgente ha inoltre criticato il fatto che le autorità avessero autorizzato la riedificazione dell'ospedale senza risolvere il problema dei parcheggi, che avrebbero potuto essere inferiori di numero e ubicati sotto la struttura, ed inoltre che l'autosilo avrebbe dovuto soddisfare anche i bisogni dell'USI. Con risoluzione _____ 2006 (n. _____) il Consiglio di Stato ha approvato la revisione del piano regolatore e respinto il gravame di RI 1 (cfr. ris. cit., pag. 61 seg.). Il Governo ha rinviato, a questo scopo, ai motivi svolti in sede di approvazione della variante _____ 2003 (n. 4004), dove esso aveva ritenuto che la realizzazione di un autosilo fosse conforme alla politica cantonale sui posteggi. 3.3. Con ricorso 16 marzo 2006 RI 1 si è aggravato a questo Tribunale contro il giudicato governativo, ribadendo i motivi e le domande già sottoposte all'istanza inferiore e chiedendo altresì l'esperimento di un sopralluogo. Dopo aver tenuto un'udienza, cui ha fatto seguito un sopralluogo, il 23 novembre 2006, ed evaso una questione pregiudiziale il 2 marzo 2007, il Tribunale ha evaso il gravame con sentenza 25 febbraio 2008, frattanto cresciuta in giudicato e - come detto - resa nota alle parti, che può essere riassunta come segue per quanto interessa ai fini del presente giudizio. 3.3.1. In limine, il Tribunale ha accertato che a sostegno della proposta urbanistica il comune aveva fatto allestire, già nell'ambito della variante approvata dal Governo con risoluzione 16 settembre 2003 (n. 4004), un dettagliato rapporto di verifica del fabbisogno di posteggi, del traffico indotto e delle conseguenze ambientali derivanti dalla costruzione dell'autosilo dallo studio _____. In questo documento, datato aprile 2002,

il fabbisogno di posteggi per l'Ospedale italiano, la sala multiuso e i commerci è stato calcolato sulla base della norma VSS SN 640 290 e della proposta di regolamento cantonale sui posteggi privati, a quel momento ancora allo studio. Per le necessità di posteggio dell'USI, il rapporto rinviava ad uno specifico studio, allestito dallo stesso ufficio nell'agosto 1999 a questo scopo, conformemente alle indicazioni della menzionata normativa tecnica VSS (la quale prevedeva, per le università, una pianificazione ad hoc) e che stabiliva la necessità di 200 posteggi complessivamente, di cui 100 mancanti. Il referto prevedeva, in conclusione, un fabbisogno di 250 posti auto così suddivisi: 117 posti auto a favore dell'_____ (88 per il personale impiegato all'Ospedale italiano, 15 per i pazienti dell'ambulatorio e gli accompagnatori, 14 per visite/riserva), 100 posti auto a favore dell'USI, 25 posti auto per la sala multiuso e 8 posti auto per i commerci. I posteggi di lunga durata ammontavano, di conseguenza, a 188 (88 per il personale impiegato all'Ospedale italiano dell'_____ e 100 per l'USI), quelli di corta durata 62 (gli altri 29 per l'_____ e 33 per la sala multiuso ed i negozi). Dovevano inoltre rimanere a disposizione dell'Ospedale italiano i 10 posteggi di breve durata situati di fronte all'entrata del Pronto Soccorso; in caso contrario i posteggi consigliati nella struttura salivano a 260 unità. Il referto rilevava infine la necessità, per il comune di Viganello, di trasformare i posteggi pubblici di lunga durata ubicati nel settore di influenza dell'autosilo (comparto delimitato da via _____, via _____, Via _____ e via _____) in zone blu o a pagamento, allo scopo di permettere il parcheggio ai visitatori dell'Ospedale, per i quali non venivano predisposte possibilità di stazionamento nell'impianto. Il documento affrontava anche gli effetti della costruzione sulla viabilità locale, concludendo che l'aumento di traffico poteva essere smaltito senza difficoltà. La costruzione ossequiava infine la normativa ambientale sia per quanto concerneva l'inquinamento fonico che quello atmosferico (cfr. consid. 3.2 della sentenza 25 febbraio 2008). 3.3.2. Il Tribunale ha quindi accertato che l'autosilo previsto sul terreno di proprietà dell'PI 2 era destinato a soddisfare in primo luogo le necessità di parcheggio legate all'esercizio dell'Ospedale italiano, ubicato sul sedime confinante, e della sede di Lugano dell'USI, posta appena oltre il fiume _____, ossia di due strutture pubbliche appartenenti a due enti pubblici previsti dal diritto cantonale e con precise finalità di interesse pubblico. Rettamente, di conseguenza, l'impianto era stato assegnato, al pari di queste strutture, di cui si poneva al servizio, nella zona per edifici e attrezzature di interesse pubblico (EAP). Questo non significava però che i posteggi che sarebbero stati ricavati dalla costruzione dovessero essere considerati pubblici sotto tutti gli aspetti. Al contrario, in quanto al servizio e riservate a queste due particolari strutture (pubbliche), nel contesto della politica e della normativa concernenti lo stazionamento dei veicoli queste aree di parcheggio dovevano essere classificate tra quelle private. Questi posteggi sarebbero difatti stati a disposizione esclusivamente degli utenti (a vario titolo) di queste strutture, non invece di chiunque cercasse semplicemente un'area di parcheggio nel quartiere. Dovevano del pari essere ritenuti privati i parcheggi previsti per gli altri contenuti della zona (sala multiuso, negozi, ecc.; cfr. consid. 4.2 della sentenza 25 febbraio 2008). 3.3.3. Ciò premesso, il Tribunale ha stabilito che il dimensionamento dell'autosilo doveva essere verificato alla luce del Regolamento cantonale posteggi privati 14 giugno 2005 (Rcpp), in vigore dal 1° gennaio 2006 ed il cui principio fondamentale consisteva nel considerare la possibilità di sostituire il veicolo privato con il trasporto pubblico, malgrado quest'impianto fosse stato concepito e proposto in epoca precedente l'entrata in vigore del Regolamento stesso (cfr. consid. 6 della sentenza 25 febbraio 2008). Questo Regolamento era stato emanato dal Consiglio di Stato in attuazione dell'art. 31a

LALPT, entrato in vigore il 1° gennaio 2004, che aveva conferito al Cantone la competenza ad emanare disposizioni che determinano il numero dei posteggi sui fondi privati allo scopo di migliorare le condizioni di mobilità e la qualità dell'ambiente (cfr. consid. 5 della sentenza citata). Il Tribunale ha quindi proceduto all'esame di dettaglio della congruenza della pianificazione dell'autosilo, ma in particolare il numero di posti auto previsti, con il Rcpp. Quest'esame si è concluso con esito positivo; il Tribunale ha nondimeno espunto dalla normativa di piano regolatore le funzioni "di servizio e/o uffici e di un locale di ristoro", poiché non erano state considerate ai fini del calcolo dei posteggi necessari e non erano, di conseguenza, supportate dal calcolo effettuato a questo scopo (cfr. consid. 7 del giudizio 25 febbraio 2008). 3.3.4. Il Tribunale ha in seguito convalidato la legittimità della realizzazione concentrata al mapp. 28 dei parcheggi a favore dell'_____ e di (parte di) quelli dell'USI. La scelta precisa dell'ubicazione e le caratteristiche dell'autosilo – segnatamente la sua esecuzione fuori terra – non violavano inoltre il diritto (cfr. consid. 8.1 del giudizio 25 febbraio 2008). 3.3.5. Questa Corte ha poi controllato se la pianificazione dell'impianto non si ponesse in contrasto con la pianificazione di ordine superiore: piano dei trasporti del Luganese e relativi approfondimenti concernenti, soprattutto, lo stazionamento dei veicoli all'interno dell'agglomerato. Anche questo confronto è stato superato positivamente (cfr. consid. 8.2 della sentenza citata). 3.3.6. Da ultimo, il Tribunale ha esaminato le conseguenze sulla viabilità e quelle ambientali provocate dalla costruzione dell'autosilo, riservando - ovviamente - quelle verifiche che potevano essere effettuate solo in presenza del progetto di costruzione. Anche a questo proposito non sono state riscontrate delle illegalità (cfr. consid. 8.3 della sentenza 25 febbraio 2008). 3.3.7. In conclusione, questa Corte ha tutelato la pianificazione del controverso impianto; ha tuttavia annullato la risoluzione governativa di approvazione della revisione del piano regolatore 7 febbraio 2006 nella misura in cui prevedeva la possibilità, prevista nell'allegato all'art. 52 NAPR (del piano regolatore del comune di Lugano, sezione Viganello), di inserire nel comparto 15b delle zone EAP delle attività "di servizio, e/o uffici, e di un locale di ristoro." 4. 4.1. In concreto, in linea di principio i progetti dell'autosilo alla base della domanda di licenza edilizia ossequiano la pianificazione della zona EAP prevista al mapp. 28: pianificazione che era stata appositamente predisposta nel dettaglio proprio per ospitare l'impianto in discussione e che, com'è detto, è appena cresciuta in giudicato. Di conseguenza devono essere approvati. Poiché il piano regolatore dev'essere a sua volta conforme al diritto di rango superiore (art. 26 LPT, 37 seg. LALPT), i progetti rispettano, di conseguenza, anche il diritto pianificatorio e ambientale, federale e cantonale, che è stato compiutamente preso in considerazione dal Tribunale nell'ambito dell'evasione del ricorso inoltrato contro l'approvazione della revisione del piano regolatore, sfociata nel più volte menzionato giudicato del 25 febbraio 2008. 4.2. Devono pertanto essere dichiarate d'acchito inammissibili le censure sostanziali più importanti sollevate nei gravami e riferite alla violazione del diritto pianificatorio di rango superiore, in primis della pianificazione direttrice, alla carente urbanizzazione del fondo posto in edificazione sotto l'aspetto dell'accesso sufficiente, alla disattenzione del Rcpp, alla capienza ed alle dimensioni e all'utilizzazione dell'edificio. Com'è noto, difatti, un piano regolatore può in linea di principio essere contestato solo al momento della sua adozione. Una contestazione successiva, sollevata pregiudizialmente in occasione di un'applicazione concreta, com'è qui il caso per il rilascio di una licenza edilizia, può avvenire solo in via eccezionale, quando l'interessato non si sia potuto rendere conto, al momento dell'adozione del piano, della limitazione impostagli, quando la procedura non gli abbia offerto in quella sede la

possibilità di tutelare adeguatamente i suoi diritti oppure quando pretenda che le circostanze, in particolare l'interesse pubblico, che avevano giustificato l'adozione del piano e le sue restrizioni, siano nel frattempo radicalmente mutate (sentenza del Tribunale federale 1A.200/2006 del 16 agosto 2007, pubbl. in URP 2008, pag. 26 segg., consid. 3.2., in italiano, con rinvii, tra l'altro, a RtiD II-2005 n. 21, pag. 121 segg., consid. 4.2). Requisiti cui tuttavia nessun ricorrente si appella. 4.3. Identica sorte deve toccare, quantomeno in parte, alle doglianze mosse avverso l'inquinamento fonico ed atmosferico provocate dalla costruzione e dalla messa in esercizio dell'impianto: poiché allo stadio della pianificazione erano già conosciute le sue principali, possibili conseguenze ambientali, l'esame delle stesse ha potuto essere effettuato - com'è auspicabile, ma raramente possibile - già in quella sede (cfr. per ulteriori dettagli consid. 7 che segue di questo giudizio). 4.4. Il Tribunale rinvia in ogni caso, in subordine, al circostanziato esame ed all'evasione di queste contestazioni effettuate nella sentenza suddetta, che è stata messa a disposizione dei ricorrenti. 4.5. Non tutte le censure sollevate dai ricorrenti nella procedura edilizia sono però state evase nella sede pianificatoria, segnatamente quelle direttamente dipendenti dalla presentazione di un progetto edile vero e proprio dell'impianto, rispettivamente l'esito della sentenza 25 febbraio 2008 di questo Tribunale, che ha cancellato alcune funzioni previste dalla normativa suggerita dal comune ed avallata dal Governo, ha a sua volta creato delle situazioni di potenziale conflitto tra i contenuti della domanda di licenza edilizia e le prescrizioni di piano regolatore. Questi aspetti insoluti vengono affrontati nei considerandi che seguono.

5. 5.1. Anzitutto, il Tribunale ha estromesso dalla normativa di piano regolatore le funzioni "di servizio e/o uffici e di un locale di ristoro". Alcuni ricorrenti ritengono che già questa sola modifica della normativa possa avere come conseguenza l'annullamento dell'intera procedura di rilascio della licenza edilizia o comunque la riduzione del numero di posteggi o di alcune destinazioni proposte per l'edificio. 5.2. Com'è stato spiegato, nell'ambito dell'evasione del ricorso contro la pianificazione dell'impianto, le funzioni appena citate erano state espunte poiché non erano state considerate ai fini del calcolo dei posteggi necessari e non erano, di conseguenza, supportate dal calcolo effettuato a questo scopo (cfr. consid. 7 del giudizio 25 febbraio 2008). La quantificazione dei posteggi destinati agli spazi commerciali era difatti stata effettuata partendo dal principio che gli stessi fossero esclusivamente destinati alla vendita, ossia a negozi. Donde la necessità di escludere altre funzioni. Per il rimanente il numero dei posteggi è stato completamente confermato secondo la suddivisione proposta dal piano regolatore: 117 per l'_____, 100 per l'USI e 33 per la sala multiuso e per i negozi. 5.3. L'esclusione della funzione, invero non molto chiara, di "locale di ristoro" non nuoce alla possibilità, prevista nella domanda di licenza edilizia, di inserire un bar nello spazio riservato alla sala multiuso, il cui esercizio è circoscritto agli utenti della sala stessa (cfr. relazione tecnica annessa alla domanda, pag. 1) e che, pertanto, rientra nella funzione di quest'ultima. 5.4. Un analogo discorso non può invece essere applicato completamente agli ampi spazi predisposti al piano interrato come deposito/magazzino, per complessivi 851 mq: per una parte (non quantificata) a supporto della sala multiuso e dei negozi a pianterreno, per la residua superficie con scopi ancora da definire (cfr. relazione tecnica citata, pag. 2). In sede di rilascio della licenza edilizia il municipio ha posto come condizione particolare che queste aree possano essere utilizzate solo nella misura in cui hanno una relazione con i contenuti dell'edificio o del vicino ospedale; ha inoltre esatto che, prima dell'inizio dei lavori di costruzione, l'istante presenti un piano precisante le destinazioni esatte delle superfici in parola (cfr. licenza edilizia 18 aprile 2006, pag. 1, cifra 1). Ora, tuttavia, in nessun modo la

normativa di piano regolatore legittima l'impiego dell'edificio in rassegna per l'attività dell'ospedale, ad eccezione che per posteggio. Di conseguenza, a fronte di una sala multiuso con bar di 370 mq e di due negozi di complessivi mq 375 a pianterreno, dove sono peraltro già predisposti due piccoli depositi di 20 mq risp. 40 mq, la messa a disposizione, per queste due sole attività, di un'ulteriore area per deposito/magazzino di mq 851 al piano interrato appare comunque sia eccessiva. Per questo motivo, lo spazio di dimensioni maggiori programmato per deposito/magazzino, di mq 527, ricavato sul lato sud dell'edificio al piano interrato, non può essere approvato. Rimane invece confermato l'onere imposto dal municipio di precisare l'impiego degli altri locali, purché al servizio delle attività svolte al pianterreno, dalle quali traggono legittimità, prima dell'inizio della costruzione (art. 9 lett. c RLE) 6.

6.1. Secondo la domanda di licenza, il volume edificato dei piani superiori, dove saranno ricavati i posteggi, avrà come rivestimento esterno "una maglia metallica aperta, che garantisce trasparenza e sicurezza" (cfr. relazione tecnica, citata, pag. 2), di cui il piano delle facciate annette alcuni esempi. Questo particolare rivestimento decorativo e di protezione "lascia indovinare il contenuto quasi trasparente secondo la posizione della luce e crea di sera, grazie all'illuminazione interna, un "effetto lanterna"" (cfr. relazione tecnica citata, pag. 1).

6.2. Rilasciando la licenza edilizia, il municipio ha posto come ulteriore condizione particolare che, prima dell'inizio dei lavori, l'istante gli sottoponga una documentazione dettagliata illustrante il materiale destinato a rivestire l'autosilo. Questa blanda imposizione non è tuttavia sufficiente nemmeno per emendare le carenze dei progetti sotto gli aspetti della chiarezza e della completezza (art. 11 cpv. 1 Regolamento di applicazione della legge edilizia del 9 dicembre 1992, RLE, RL 7.1.2.1.1; inoltre, per quanto qui può interessare, art. 9 lett. b e 12 cpv. 1 lett. d RLE), né - di riflesso - per soddisfare il principio della necessità di una preventiva approvazione dei progetti (chiari e completi) da parte dell'autorità. In ogni caso, infine, essa disattende il diritto dei terzi interessati di partecipare alla procedura di rilascio della licenza edilizia. In effetti, sulla scorta dei documenti e delle indicazioni fornite dall'istante, non è dato di sapere il tipo, il materiale esatto, il colore, la forma ed in genere le caratteristiche della prospettata maglia metallica, che dovrebbe costituire l'involucro esterno del manufatto. L'approvazione di questo elemento essenziale della costruzione presuppone, di conseguenza, l'esperimento dell'iter della domanda di licenza edilizia secondo la procedura ordinaria: sulla relativa richiesta del permesso si deve difatti esprimere anche l'autorità cantonale, non solo perché è necessaria una valutazione estetica, ma anche perché dalle caratteristiche del rivestimento dipenderà direttamente l'inquinamento luminoso prodotto dall'esercizio dell'impianto, di sera e di notte, sulle adiacenze (ospedale e abitazioni): dev'essere difatti evitato che il suggestivo "effetto lanterna" ricercato dai progettisti si trasformi in un fastidioso "effetto faro" (o, peggio ancora, in un deleterio "effetto fari"). Per questo motivo, prima di poter procedere all'edificazione dell'autosilo, l'_____ dovrà ancora conseguire l'approvazione del rivestimento dell'edificio, seguendo la procedura ordinaria di rilascio della licenza edilizia. La validità della controversa licenza 18 aprile 2006 dev'essere, di conseguenza, subordinata al conseguimento di questo ulteriore permesso integrativo.

7. Già è stato detto che nell'ambito della pianificazione dell'impianto il comune aveva prodotto un dettagliato rapporto di verifica del fabbisogno di posteggi, del traffico indotto e delle conseguenze ambientali derivanti dalla costruzione dell'autosilo, allestito dallo studio _____, dell'aprile 2002, che è stato attentamente vagliato - con esito positivo - dal Tribunale in quella sede. Attraverso la domanda di licenza edilizia l'istante produce, oltre al documento appena menzionato, una breve relazione di complemento a questo studio, datata

2005 ed allestita dal medesimo ufficio, che riconferma le valutazioni già presentate a suo tempo e le completa per quanto concerne l'inquinamento fonico prodotto sulle adiacenze dalla circolazione dei veicoli all'interno dell'edificio, che - indica il referto - rispetta i valori di pianificazione per le zone con grado di sensibilità II. Visto l'esiguo margine di notte [2 dB (A)], il rapporto consiglia di prevedere nella zona degli accessi veicolari al parcheggio dei materiali non riflettenti: suggerimento che è stato raccolto nell'avviso cantonale emesso il 7 luglio 2005 dai servizi generali del dipartimento del territorio che, oltre alla posa sulle superfici delle rampe di accesso e di uscita dell'autosilo di un asfalto fonoassorbente, ha prescritto anche quella di pannelli fonoassorbenti nelle solette sopra l'entrata e l'uscita delle rampe (cfr. pag. 4 di quel documento). Sotto questi aspetti il progetto non presta il fianco a critiche.

8. Un ricorrente insiste nel ritenere che i progetti presentati non diano sufficienti informazioni in merito allo smaltimento delle acque chiare e chiede di sospendere il rilascio della licenza edilizia fintanto che questo aspetto verrà acclarato, se del caso mediante la presentazione di una perizia. Ora, dai piani si deduce che tutte le acque di scarico (luride, meteoriche e, se del caso, chiare) verranno immesse nelle canalizzazioni, tranne quelle (essenzialmente meteoriche) concernenti gli spazi esterni, evacuate tramite dispersione superficiale nelle aree verdi. Non sussiste pertanto alcuna necessità di approfondire ulteriormente questo tema.

9. Sulla scorta di quanto precede i ricorsi devono essere parzialmente accolti. La decisione del Consiglio di Stato dev'essere annullata, mentre che la licenza edilizia impugnata dev'essere confermata: a. tranne che per quanto concerne il deposito/magazzino di 527 mq al piano interrato; b. alla condizione che l'_____ consegua l'approvazione del rivestimento dell'edificio, seguendo la procedura ordinaria di rilascio della licenza edilizia.

10. La tassa di giustizia, di prima e seconda istanza, è posta a carico dei ricorrenti e dell'PI 2 proporzionalmente al rispettivo grado di soccombenza (art. 28 LPamm). Gli insorgenti sono inoltre tenuti a rifondere a quest'ultima, patrocinata da avvocati iscritti nel registro cantonale, delle ripetibili commisurate all'esito della presente procedura, a valere per entrambe le istanze ricorsuali (art. 31 LPamm). Per questi motivi, visti gli articoli sopraricordati; dichiara e pronuncia:

1. I ricorsi sono parzialmente accolti.

§ Di conseguenza:

1.1. la risoluzione 26 giugno 2007 (n. 3105) del Consiglio di Stato è annullata;

1.2. la licenza edilizia rilasciata il 18 aprile 2006 dal municipio di Lugano all'_____ per gli anziani concernente la costruzione di un autosilo al mapp. 28 di Lugano-Viganello è confermata: a. tranne che per quanto concerne il deposito/magazzino di 527 mq al piano interrato; b. alla condizione che _____ consegua l'approvazione del rivestimento dell'edificio, seguendo la procedura ordinaria di rilascio della licenza edilizia.

2. La tassa di giustizia, di fr. 4'000.--, è posta in ragione di 1/5 ciascuno a carico di _____. I ricorrenti sono inoltre condannati a versare all'PI 2 fr. 4'000.-- per ripetibili, in ragione di 1/4 per ciascun ricorso presentato.

3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. LTF). Qualora non sia proponibile il ricorso in materia di diritto pubblico, entro il medesimo termine è ammesso il ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale (art. 113 segg. LTF).

4. Intimazione a: Lugano; ; . Per il Tribunale cantonale amministrativo II

presidente

Il segretario