

TI_GERICHTE 52.2022.58 vom 19. Januar 2022

TI Tribunale d'appello, 2022-01-19, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2022.58

FR: TI_GERICHTE 52.2022.58 du 19 janvier 2022

IT: TI_GERICHTE 52.2022.58 del 19 gennaio 2022

Regeste

Licenza edilizia per uno stabile residenziale

Erwägungen

E. 1.1

le decisioni del 19 gennaio 2022 (n. 138 e 145) del Consiglio di Stato;

E. 1.2

le licenze edilizie del 14 gennaio 2020 e del 20 marzo 2021 rilasciate dal Municipio di Lugano a CO 1, CO 2 e CO 3. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'800.- è posta a carico di CO 1, CO 2 e CO 3, in solido. Gli stessi rifonderanno inoltre a RI 1 complessivi fr. 800.- a titolo di ripetibili per la procedura davanti al Governo, come indicato al consid. 5.2. A RI 1 va retrocesso l'importo versato a titolo di anticipo. 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. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: . Per il Tribunale cantonale amministrativo La presidente
Il vicecancelliere

E. 1.3

Il giudizio può essere reso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm).

E. 2.1

Le norme sulle distanze (al pari di quelle sulle altezze) servono principalmente ad assicurare la sicurezza e l'igiene delle costruzioni, in particolare dal profilo dell'insolazione, dell'illuminazione e dell'areazione naturali (cfr. Adelio Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, n. 1175 ad art. 39 LE). In base all'art. 39 cpv. 1 LE, la distanza dal confine è la distanza tra l'edificio e il confine del fondo. 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 (art. 39 cpv. 2 LE). Questa norma indica unicamente i criteri in base ai quali sono stabilite le distanze, che vanno fissate dai piani regolatori (cfr. Scolari, op. cit., n. 1164 ad art. 39 LE). Di regola esse dipendono dalla natura dell'opera, variando a seconda che la costruzione sia principale, accessoria o sotterranea.

E. 2.2

Nel comune di Lugano, a Breganzona, nelle zone residenziali le distanze da confine degli edifici principali sono fissate tra 4 e 7 m (cfr. art. 44 segg. NAPR). In particolare, nella zona mista residenziale artigianale (RAR4), la distanza da confine è pari a 5 m (art. 55 cpv. 2 lett. e NAPR). Le piccole costruzioni possono invece sorgere a confine di un fondo contiguo (se senza aperture) o a una distanza di almeno m 1.50 (se con aperture; cfr. art. 8 cpv. 8 NAPR).

Per piccole costruzioni occorre intendere le costruzioni accessorie ai sensi dell'art. 7 cpv. 4 NAPR (cfr. in tal senso anche STA 52.2011.33 del 22 settembre 2011 consid. 2.2.). È questa del resto la distanza abitualmente ammessa dagli ordinamenti comunali per questo genere di opere. Secondo l'art. 7 cpv. 4 NAPR, per costruzioni accessorie s'intendono edifici indipendenti che (a) non siano più alte di m 3.50 nel punto più alto, non siano superiori a mq 50 di SE e che la lunghezza della facciata rivolta verso il confine del fondo adiacente non superi la lunghezza di m 7.00 e (b) comprendono solo superfici utili secondarie. La predetta norma fissa dunque determinati limiti d'ingombro - altezza (m 3.50), occupazione (50 mq) e lunghezza di facciata (7 m) - e vincoli di destinazione (superfici utili secondarie, ovvero non destinate all'abitazione e al lavoro) ai quali devono sottostare le costruzioni per essere considerate accessorie (o piccole) e beneficiare quindi delle minor distanze prescritte per questo genere di opere. La norma richiede anche che tali edifici siano indipendenti; attribuito, questo, verosimilmente inteso a ottenere una sufficiente distinzione di questi manufatti dall'edificio principale. Di regola le costruzioni accessorie possono in effetti sorgere in contiguità con l'edificio principale; esse devono tuttavia distinguersi chiaramente da quest'ultimo, sia dal profilo funzionale, sia dal profilo architettonico-strutturale (cfr. RDAT 1985 n. 61; STA 52.2011.449 del 27 settembre 2012 consid. 2.2; Scolari, op. cit., n. 851 ad art. 11 LE).

E. 2.3

Le NAPR di Breganzona non contengono invece disposizioni sulle costruzioni sotterranee né norme che impongano loro particolari distanze. Fa dunque stato l'art. 42 cpv. 1 RLE, secondo cui le distanze dal confine non si applicano agli edifici e impianti che sporgono dal terreno meno di m 1.50 (cfr. pure il rimando dell'art. 1 cpv. 2 NAPR), laddove per terreno occorre riferirsi al terreno sistemato (cfr. STA 52.2013.96 del 27 marzo 2014 in RtiD II-2014 n. 20 consid. 3.1.3). Stando al suo tenore letterale, l'art. 42 cpv. 1 RLE esige che l'intera costruzione non sporga dal terreno oltre il limite di 1.50 m. In una sentenza citata dalle parti, in un obiter dictum il Tribunale cantonale amministrativo ha invero indicato che la prassi considera comunque sotterranee anche le costruzioni che sporgono dal terreno oltre questo limite, ma soltanto su un lato (p. es. autorimesse sotterranee, cfr. in tal senso art. 38 cpv. 3 LE; cfr. STA 52.2014.440 del 6 maggio 2016 consid. 4.1 confermata da STF 1C_274/2016 del 1° giugno 2017). Tale prassi, come si evince dallo stesso giudizio, fa riferimento alle autorimesse interrate ai sensi dell'art. 38 cpv. 3 LE.

E. 2.3.1

Quest'ultima norma attiene alla disciplina dell'indice di occupazione. L'i.o. è il rapporto espresso in percento tra la superficie edificata e la superficie edificabile del fondo (art. 37 cpv. 1 LE). Secondo l'art. 38 cpv. 3 primo periodo LE, la superficie edificata è la proiezione orizzontale sulla superficie del fondo di tutti gli ingombri degli edifici principali ed accessori. Determinanti ai fini del computo sono gli ingombri degli edifici. Per ingombri si intendono le parti di costruzione che si sviluppano sia in orizzontale, sia in verticale, sporgendo dal terreno sistemato. Per edificio si intende invece un'opera edilizia che definisce degli spazi, aperti o chiusi, destinati a riparare persone e cose dalle intemperie. In linea di massima, sfuggono quindi al computo dell'i.o. le opere che, pur essendo rilevanti dal profilo della polizia delle costruzioni, non sono qualificabili come edifici. Sono quindi esclusi muri, terrapieni e impianti di vario genere (cfr. STA 52.2005.312 del 19 ottobre 2005 consid. 2). Non tutta la proiezione orizzontale degli edifici è comunque conteggiata quale superficie edificata. Dal computo, l'art. 38 cpv. 3 secondo periodo LE esclude infatti

alcune parti, quali i cornicioni, le gronde e le pensiline d'ingresso aperte, ovvero parti di costruzione che determinano ingombri trascurabili. L'art. 40 cpv. 2 RLE dispensa inoltre i balconi in quanto non calcolati nella distanza dal confine. Per quanto qui più interessa, secondo l'art. 38 cpv. 3 secondo periodo LE, non conteggiata quale superficie edificata è inoltre la superficie delle autorimesse interrato, sporgenti dal terreno naturale al massimo su un lato ed aventi una copertura praticabile, ricoperta di vegetazione. Interrate secondo la definizione data da questa norma sono le autorimesse che non sporgono dal terreno naturale su più di un lato. Secondo la ratio legis della norma, vanno escluse dal computo anche le autorimesse che non sporgono dal terreno perché sono state interrato mediante sistemazione ammissibile del terreno (cfr. STA 52.2021.306/309 del 20 gennaio 2023 consid. 6.1, 52.2009.72 del 17 giugno 2010 consid. 4, 52.2002.435 del 28 aprile 2003 consid. 4; Scolari, op. cit., n. 1138 ad art. 38, secondo cui il termine terreno naturale sarebbe da ricondurre a un'imprecisione legislativa; cfr. inoltre, sul requisito della copertura ricoperta di vegetazione, non necessariamente imposto: STA 52.2008.413 del 26 gennaio 2009 consid. 3.1, 52.2002.435 citata consid. 4.1, RDAT 1987 n. 46; Scolari, op. cit., n. 113 ad art. 38 LE). Come detto, decisivo ai fini del computo nella superficie edificata è l'ingombro di un edificio (cfr. art. 38 cpv. 3 primo periodo LE), e in particolare la proiezione sulla superficie del fondo della sua struttura orizzontale. Le parti di costruzione sotterranee - a prescindere dalla loro destinazione - non sono dunque mai computabili quale superficie edificata nell'i.o. (cfr. STA 52.2012.137-137-142 del 13 novembre 2012 consid. 2, 52.2005.312 citata consid. 2; Scolari, op. cit., n. 1137 ad art. 38 LE). In tal senso, conformemente all'art. 42 cpv. 1 RLE, sono considerate sotterranee e quindi non soggette alla distanza né all'i.o., in quanto non determinanti ingombro, le costruzioni che sporgono dal terreno sistemato meno di m 1.50 (cfr. STA 52.2011.296 del 28 febbraio 2012 consid. 3.3, 52.2009.72 citata consid. 4, 52.2007.410-414 del 31 gennaio 2008 consid. 3, 52.2002.435 citata consid. 4). Anche se l'art. 42 RLE attiene all'ordinamento delle distanze, considerato che entrambi i parametri fanno riferimento agli ingombri delle costruzioni, la giurisprudenza ammette la sua applicazione anche nell'ambito dell'art. 38 LE (cfr. STA 52.2005.312 citata consid. 2.2, 52.2002.435 citata consid. 4.2).

E. 2.3.2

Meno scontato è invece se le autorimesse interrato secondo la definizione data dall'art. 38 cpv. 3 secondo periodo LE, ovvero quelle che sporgono dal terreno al massimo su un lato e sfuggono all'i.o., possono essere considerate edifici sotterranei anche ai fini delle distanze. Il testo dell'art. 42 cpv. 1 RLE invero non lo prevede: così come anche rilevato nella citata sentenza del 6 maggio 2016 (inc. n. 52.2014.440), la norma esige che l'intero edificio sporga dal terreno meno di 1.50 m. A ben vedere, non si può inoltre ignorare che simili autorimesse - seppur non alterino l'equilibrio tra aree edificate e inedificate (non incidendo essenzialmente sulla proiezione orizzontale degli edifici sul fondo) - determinano pur sempre un ingombro verticale almeno su un lato, ovvero quello in cui sporgono dal terreno più di 1.50 m. Ingombro che può comunque ridursi o azzerarsi, laddove l'accesso viene realizzato in trincea (cfr. STA 52.2016.504 del 16 marzo 2018 consid. 4.7 e rimandi, 52.2005.39 del 20 aprile 2005 consid. 2.1; Scolari, op. cit., n. 1129 ad art. 40/41 LE). A differenza di una costruzione sotterranea ex art. 42 cpv. 1 RLE, l'ingombro verticale di un'autorimessa ai sensi dell'art. 38 cpv. 3 LE, nella misura in cui travalica l'altezza di 1.50 m, è dunque percepibile come tale, in particolare dal fondo su cui s'affaccia, rispetto al quale non può evidentemente essere considerata sotterranea. In queste circostanze, in assenza di una disposizione che lo preveda esplicitamente, non è quindi possibile

considerare in generale sotterranee le autorimesse (o altre costruzioni in genere) che su uno o più lati sporgono dal terreno più di m 1.50. Al contrario, dal profilo delle distanze, come del resto anche delle altezze, questi manufatti, al pari di qualsiasi altra costruzione accessoria o principale, devono rispettare i relativi parametri. Le autorimesse possono in particolare anche sporgere all'interno della fascia di rispetto definita dalle distanze da confine applicabili agli edifici principali, ma solo se osservano i requisiti validi per le costruzioni accessorie. L' obiter dictum della sentenza citata anche dai resistenti - che comunque concerneva un caso diverso - va pertanto così puntualizzato. Il Tribunale non ha del resto considerato sotterranea in applicazione dell'art. 38 cpv. 3 LE, ma richiamante la distanza per edifici principali dal confine del fondo prospiciente, la parte centrale di uno zoccolo di un edificio (adibita ad autorimessa, locali tecnici e fitness), collocata tra due terrapieni, che sporgeva su un solo lato più di 3 m (cfr. STA 52.2013.96 citata consid. 3.2).

E. 2.4

e rimandi), è comunque evidente che neppure a questo manufatto può essere attribuita tale qualifica: sul lato sud, rivolto su via dei B _____, esso presenta infatti un'altezza fino a m 3.90. Travalica dunque abbondantemente il limite d'altezza massimo ammesso dall'art. 42 cpv. 1 RLE per gli edifici sotterranei. È ben vero che sul lato est, verso il fondo del ricorrente, l'autorimessa non sporge dal terreno sistemato mediante il terrapieno inclinato. Questa sola circostanza non permette tuttavia di considerare l'opera sotterranea. A prescindere dal fatto che neppure sul lato ovest risulta realmente interrato nel terreno, la situazione del manufatto non è in definitiva essenzialmente diversa da quella di un edificio che, pur non sporgendo da un terreno sovrastante, è tenuto a rispettare la distanza anche su quel lato, poiché emerge sugli altri lati (cfr. STA 52.1996.73 del 17 novembre 1996 confermata da STF 1P.646/1996 in RDAT I-1998 n. 46; 52.2014.440 citata confermata da STF 1C_274/2016 del 1° giugno 2017; cfr. pure STA 52.2014.185 del 5 novembre 2014 consid. 3.4). Con il suo sviluppo verticale, percepibile in particolare sul fronte sud, la costruzione determina infatti pur sempre un ingombro all'interno della fascia di rispetto definita dalle distanze da confine applicabili agli edifici principali, che per principio può essere edificata soltanto nei limiti stabiliti per le costruzioni accessorie. Limiti che, tuttavia, il manufatto non rispetta. Non solo perché oltrepassa lo sviluppo massimo ammesso per queste opere (in particolare d'altezza: m 3.50), ma anche perché a livello architettonico-strutturale continua a non distinguersi dallo stabile principale, da cui non risulta indipendente (cfr. art. 7 cpv. 4 NAPR). Tanto più se si considera che la parte d'autorimessa con l'ingresso è per lo più già collocata all'interno del perimetro dello stabile (di cui concorre a determinare l'altezza, cfr. facciata sud e sezione E-E). In queste circostanze, malvenuta è quindi l'affermazione del Governo secondo cui il lato dove si colloca l'ingresso deve sporgere, altrimenti ci si domanda come i posteggi sarebbero raggiungibili. Come giustamente rileva l'insorgente, nulla impedirebbe ai resistenti di rivedere il progetto in modo da disporre l'accesso interamente sotto l'edificio, evitando la sporgenza nella fascia di rispetto a confine. Ne discende che anche la decisione governativa relativa alla licenza edilizia del 20 marzo 2021, non può essere tutelata in quanto lesiva del diritto.

E. 3.1

In concreto , come visto in narrativa, il primo progetto prevede in particolare di erigere, a livello del piano seminterrato (P -1), un'autorimessa che con un corpo fuoriesce dal perimetro dell'edificio, estendendosi fino al confine con la part. _____ . In base ai

piani, verso via dei B _____, questo corpo - incanalato sotto una pensilina - presenta un'altezza fino a 4.45 m (incluso il parapetto-recinzione sovrastante [m 1.50], cfr. facciata sud). Altezza che, in corrispondenza dello spigolo sud-est (a confine con la part. _____), resta invariata anche con l'arretramento della pensilina imposto dal Governo. Già solo per questo motivo, conformemente alla giurisprudenza sopraesposta, è escluso che questo corpo possa essere considerato una costruzione sotterranea ai sensi dell'art. 42 cpv. 1 RLE. Anche sul lato est il manufatto sporge fino a m 2.80 dal giardino perpendicolarmente sottostante del ricorrente, delimitato da un muro di cinta (cfr. la differenza tra la quota del terreno della part. _____ [385.12 m slm], deducibile dalla sezione E-E** del secondo progetto [a una distanza di circa 4 m dalla strada], e la quota [387.92m slm] al filo superiore del parapetto-recinzione sopra l'autorimessa, cfr. facciata est e sezione A-A). Al di là del fatto che neppure sul lato ovest risulta propriamente interrato, ma più che altro "addossato" all'edificio principale, anche per questo motivo non può essere ritenuto sotterraneo. Il manufatto non può nemmeno essere considerato una costruzione accessoria ex art. 7 cpv. 4 NAPR. Non solo perché travalica i limiti d'ingombro di queste costruzioni (in particolare d'altezza: 3.50 m), ma anche perché dal profilo architettonico-strutturale non si distingue sufficientemente dall'edificio principale, di cui configura piuttosto un'estensione. Ne discende che l'autorimessa non può sottrarsi alla distanza da confine applicabile agli edifici principali (5 m); distanza che, tuttavia, chiaramente non rispetta verso il fondo del ricorrente. Già solo per questo motivo, il giudizio governativo che ha tutelato il permesso del 14 gennaio 2020 non può essere confermato.

E. 3.2

Il secondo progetto, a differenza del primo, interra maggiormente l'autorimessa, arretrando il corpo che fuoriesce dal perimetro dell'edificio fino a una distanza di 2 m dal confine con il fondo vicino. A est del manufatto, verso la part. _____, il terreno sarà sistemato con un terrapieno inclinato largo 2 m, che degrada a cuneo in direzione della strada. Ora, quand'anche si possa ammettere che la sistemazione del terreno a fianco del corpo dell'autorimessa (pure coperto da uno strato di terra di 30 cm) non prefiguri ancora un artificio destinato a mascherare l'opera al fine di considerarla sotterranea (cfr. STA 52.2019.288 del 23 settembre 2020 consid. 3.4, 52.2017.197-199-200 del 14 maggio 2018 consid.

E. 4.1

Nella zona mista residenziale-artigianale l'altezza massima degli edifici è di m 13.50 alla gronda e 15.50 m al colmo (cfr. art. 55 cpv. 2 lett. d NAPR). Per il modo di misurare le altezze di un edificio sono applicabili le disposizioni della LE (cfr. art. 10 cpv. 1 NAPR). Secondo l'art. 40 cpv. 1 LE, l'altezza di un edificio è misurata dal terreno sistemato al punto più alto del filo superiore del cornicione di gronda o del parapetto. Per principio, l'altezza degli edifici è misurata sulla verticale delle facciate, a partire dal terreno sistemato sino al punto superiore determinante (filo superiore del cornicione di gronda o parapetto). Il punto inferiore di misurazione è invece dato dal livello del terreno sistemato, perpendicolarmente sottostante (cfr. RDAT II-1996 n. 35 consid. 4.1). Per terreno sistemato occorre intendere il livello del terreno aperto, al servizio di una costruzione in senso lato, come un giardino, un tappeto verde o un cortile (cfr. Scolari , op. cit., n. 1229 ad art. 40/41 LE). Se la sistemazione è ottenuta abbassando il livello del terreno naturale (mediante escavazione), il maggior sviluppo verticale delle facciate che ne risulta va interamente preso in considerazione ai fini della misurazione dell'altezza (cfr. STA 52.2016.504 citata consid.

4.7 e rimandi; Scolari , op. cit., n. 1223 ad art. 40/41 LE). Una trincea che occupa soltanto una frazione della facciata, scavata nel terreno per formare un'area di disimpegno (come l'accesso a un'autorimessa o a locali sotterranei), non è tuttavia da considerare quale livello del terreno sistemato (cfr. STA 52.2016.504 citata consid. 4.7 e rimandi, Scolari , op. cit., n. 1129 ad art. 40/41 LE; cfr. in tal senso art. 10 cpv. 5 NAPR).

E. 4.2

In concreto, secondo i piani del primo progetto, in corrispondenza dello spigolo sud-est (tagliato dai balconi ad angolo), l'edificio presenta un'altezza di m 13.46, misurata dal terreno sistemato a fianco dell'autorimessa sino al filo superiore del canale di gronda. Considerato che, in base al chiaro testo di legge, il punto superiore determinante non coincide con il canale ma con il filo superiore del cornicione di gronda, a questa misura vanno tuttavia aggiunti 0.10 m (= 13.56 m). Non porta ad altra conclusione il disegno del progetto riprodotto nella sentenza citata dal ricorrente, la quale al contrario ribadisce più volte il punto superiore determinante fissato dall'art. 40 cpv. 1 LE (cfr. RDAT II-1996 n. 35 consid. 4.1). Il punto inferiore considerato non risulta invece scorretto, nella misura in cui, in quel punto, il terreno scavato davanti al portone dell'autorimessa appare formare una leggera trincea, trascurabile (cfr. art. 10 cpv. 5 NAPR). In ogni caso, come visto, seppur di poco, anche da questo profilo il progetto non è pienamente conforme alle NAPR.

E. 4.3

Il secondo progetto presenta il medesimo difetto del primo: anche in questo caso l'altezza dell'edificio (13.50 m) riportata sui piani in corrispondenza dello spigolo sud-est (tagliato dai balconi ad angolo), non considera il filo superiore del cornicione di gronda, ma il canale di gronda leggermente sottostante (- 0.10 m; cfr. facciate sud ed est e sezione E-E). Neppure questo stabile, alto fino a m 13.60, si attiene quindi compiutamente all'altezza massima (m 13.50) prescritta dall'art. 55 cpv. 2 NAPR.

E. 5

Ritenuto che i giudizi impugnati non possono essere confermati già per i motivi di cui si è detto, non occorre soffermarsi anche sull'ulteriore censura sollevata dal ricorrente, inerente l'area verde.

E. 6.1

Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso deve essere accolto, annullando le decisioni governative impuginate, unitamente alle relative licenze edilizie.

E. 6.2

Dato l'esito, la tassa di giustizia è posta a carico dei resistenti, secondo soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAm). Questi ultimi rifonderanno inoltre al ricorrente un'indennità per ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAm), nella misura in cui si è fatto assistere da un legale davanti al Governo (segnatamente per la procedura riguardante la licenza edilizia del 14 gennaio 2020). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è accolto. Di conseguenza, sono annullate:

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