

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_61/2009

Sentenza del 28 luglio 2009
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Aemisegger, Giudice presidente,
Reeb, Eusebio,
Cancelliere Gadoni.

Parti
A._____SA,
patrocinata dall'avv. Luca Beretta Piccoli,
ricorrente,

contro

B._____SA,
patrocinata dall'avv. Donatella Monti Lang,
C.C._____, D.C._____, E.C._____ e
F.C._____,
patrocinati dagli avv. Claudio Cereghetti e Valerio Reichlin,
G._____,
patrocinata dall'avv. Stelio Pesciallo,
opponenti;
Comune di Paradiso, 6900 Paradiso,
rappresentato dal Municipio, 6900 Paradiso,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto
piano di quartiere e licenza edilizia,

ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 7 gennaio 2009 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:

A.
Nel luglio del 2007 la A._____SA ha presentato al Municipio di Paradiso una domanda di costruzione per un piano di quartiere e per l'edificazione di sei edifici contigui, con un'autorimessa comune, destinati ad appartamenti, uffici e negozi sul fondo part. n. 132 di Paradiso, su cui sorgeva un tempo una fabbrica di birra, demolita dopo la cessazione dell'attività. La proprietà, di complessivi 11'117 m², è ubicata nella zona residenziale intensiva RI 7 del piano regolatore comunale, in un comparto soggetto a piano di quartiere.

B.
Alla domanda si sono tra gli altri opposti D.C._____, C.C._____, E.C._____ e F.C._____, G._____ e la B._____SA, proprietari di fondi confinanti o immediatamente vicini a quello dedotto in edificazione. Acquisito il preavviso favorevole dell'Autorità cantonale, con decisione del 12 dicembre 2007 il Municipio di Paradiso ha rilasciato la licenza edilizia per il piano di quartiere e per l'edificazione delle opere progettate, respingendo nel contempo le opposizioni dei vicini. Adito dagli opposenti, con risoluzione del 24 giugno 2008 il Consiglio di Stato del Cantone ha confermato la licenza edilizia alle condizioni che eventuali camini fossero ulteriormente approvati come piani speciali, che i locali esposti al rumore interessati dal superamento dei valori limite d'immissione fossero dotati di finestre insonorizzanti e che la parte bassa del blocco A fosse arretrata

fino a 7 m dal confine.

C.

Con sentenza del 7 gennaio 2009 il Tribunale cantonale amministrativo ha accolto i ricorsi degli opposenti ed ha annullato sia la risoluzione governativa che confermava il permesso di piano di quartiere e la licenza edilizia sia la licenza edilizia comunale. Ha rilevato che a torto il piano di quartiere era stato elaborato solo per il fondo part. n. 132, mentre avrebbe dovuto obbligatoriamente coinvolgere anche i proprietari dei fondi confinanti part. n. 143, 148 e 149. Ha poi ritenuto che, tenendo conto dei camini, l'altezza massima era superata di 0,15 m. Ha per contro considerato infondate le censure relative alla misurazione dell'altezza sotto il profilo della sistemazione del terreno e della sporgenza dell'autorimessa sotterranea. La Corte cantonale ha per finire pure respinto le critiche in materia di distanze, posteggi e immissioni foniche.

D.

La A. _____ SA impugna questa sentenza con un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo di annullarla e di confermare la licenza edilizia all'ulteriore condizione che la quota del tetto sia abbassata di 0,15 m. In via subordinata postula il rinvio degli atti alla precedente istanza per una nuova decisione. La ricorrente fa valere la violazione della garanzia della proprietà, del divieto dell'arbitrio e dell'autonomia comunale.

E.

La Corte cantonale si conferma nella sua sentenza, mentre il Consiglio di Stato si rimette al giudizio del Tribunale federale. Pure il Municipio di Paradiso si rimette al giudizio di questa Corte, precisando comunque di condividere il punto di vista della ricorrente riguardo all'estensione del piano di quartiere. Gli opposenti postulano la reiezione del gravame. La ricorrente ha in seguito presentato una replica, alla quale ha duplicato l'opponente G. _____. Gli opposenti C. _____ si sono per contro espressi sulla risposta del Municipio.

Diritto:

1.

1.1 Con il giudizio impugnato, il Tribunale cantonale amministrativo ha annullato la licenza edilizia rilasciata all'istante dal Municipio di Paradiso. Giusta l'art. 82 lett. a LTF il Tribunale federale giudica i ricorsi contro le decisioni pronunciate in cause di diritto pubblico. Questo rimedio è dato anche nel campo del diritto edilizio, come è qui il caso. La LTF non prevede infatti un'eccezione al riguardo e l'art. 34 cpv. 1 LPT stabilisce che i rimedi giuridici proponibili dinanzi alle autorità federali sono retti dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale (cfr. DTF 133 II 353 consid. 2 e 3.3, 409 consid. 1.1).

1.2 La ricorrente ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore (art. 89 cpv. 1 lett. a LTF). Quale istante nella procedura edilizia è direttamente toccata dalla decisione impugnata, che le nega la possibilità di realizzare gli edifici progettati, e ha quindi un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica (art. 89 cpv. 1 lett. b e c LTF). Il ricorso in materia di diritto pubblico (art. 82 LTF), tempestivo (art. 100 cpv. 1 LTF) e diretto contro una decisione finale (art. 90 LTF) resa da un'autorità cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF), è pertanto ammissibile.

1.3 Secondo la giurisprudenza resa nell'ambito del previgente rimedio del ricorso di diritto pubblico (art. 84 segg. OG), dalla quale non v'è motivo di scostarsi nel contesto del ricorso in materia di diritto pubblico, il Tribunale federale riconosce ai privati la facoltà di invocare l'autonomia comunale a titolo ausiliario, a sostegno di altre censure in quanto il Municipio non abbia espressamente o per atti concludenti rinunciato ad avvalersene (DTF 119 la 214 consid. 2c, 116 la 221 consid. 1e e rinvio; sentenza 1P.319/2002 del 25 novembre 2002 consid. 1.2, in: RDAT I-2003, n. 59, pag. 211). Questa facoltà è in concreto data alla ricorrente, ritenuto che il Comune le aveva rilasciato la licenza edilizia e nella risposta presentata in questa sede adduce di condividere la sua interpretazione riguardo all'estensione del piano di quartiere. Va nondimeno rilevato che il Tribunale federale esamina solo sotto il ristretto profilo dell'arbitrio l'applicazione del diritto edilizio cantonale e comunale come pure l'apprezzamento delle prove e l'accertamento dei fatti (DTF 132 I 68 consid. 1.1, 131 I 91 consid. 1 e rinvii). In questi ambiti, il Tribunale federale si scosta quindi dalla soluzione adottata dall'ultima istanza cantonale

soltanto se appaia manifestamente insostenibile, in evidente contraddizione con la situazione effettiva, non sorretta da una ragione oggettiva e lesiva di un diritto certo. Non è per contro

ravvisabile arbitrio già nella possibilità che anche un'altra soluzione sembri eventualmente sostenibile o addirittura preferibile. Non basta inoltre che la decisione impugnata sia insostenibile nella motivazione, occorrendo che lo sia anche nel suo risultato (DTF 134 II 124 consid. 4.1, 133 I 149 consid. 3.1, 132 I 13 consid. 5.1).

2.

2.1 Richiamando l'art. 61 della legge cantonale di procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966 (LPamm), la ricorrente sostiene che la Corte cantonale avrebbe sostituito la propria interpretazione del diritto comunale a quella del Municipio, disattendendo il margine di apprezzamento che spettava a quest'ultimo nell'applicazione del suo diritto, violando di conseguenza l'autonomia comunale e la garanzia della proprietà. Secondo la ricorrente, la decisione del Municipio di ritenere che il vincolo di piano di quartiere obbligatorio gravasse unicamente la particella n. 132 sarebbe sostenibile: la Corte cantonale non avrebbe quindi potuto sostituirsi all'autorità comunale adottando una soluzione diversa.

2.2 Sollevando la censura, la ricorrente accenna alla garanzia della proprietà, senza tuttavia spiegare, con una motivazione conforme agli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF, in che consiste la violazione (cfr., sulle esigenze di motivazione, DTF 133 II 249 consid. 1.4.1 e 1.4.2). La ricorrente menziona inoltre l'art. 61 LPamm, ma non ne sostanzia un'applicazione manifestamente insostenibile, né si confronta con norme del diritto comunale che conferirebbero al Comune uno specifico margine di apprezzamento. Disattende inoltre che l'oggetto del litigio verte in concreto essenzialmente sull'applicazione dell'art. 34 cpv. 3 delle norme di attuazione del piano regolatore comunale (NAPR), questione che il Tribunale federale esamina sotto il profilo ristretto dell'arbitrio.

3.

3.1 La ricorrente considera arbitraria e lesiva dell'autonomia comunale la decisione della Corte cantonale di ritenere che l'obbligo del piano di quartiere comprendesse, oltre al fondo part. n. 132, anche quelli adiacenti part. n. 143, 148 e 149. Rileva che, in sede di esame preliminare del piano regolatore, l'autorità cantonale non aveva imposto al Comune di procedere in tal senso, ma gli aveva suggerito la soluzione litigiosa come semplice eventualità. Sostiene al riguardo che le conclusioni dell'esame preliminare sarebbero soltanto indicative per il Comune, il quale non ne era vincolato. Secondo la ricorrente, dagli atti pianificatori citati nel giudizio impugnato non si potrebbe desumere alcunché riguardo alle intenzioni del legislativo comunale di assoggettare al vincolo pianificatorio anche i fondi part. n. 143, 148 e 149, che non sarebbero mai stati menzionati esplicitamente. La ricorrente adduce inoltre che da decenni i fondi citati sarebbero caratterizzati da edifici distinti, non raggruppabili in un'unica espressione architettonica. Al momento dell'adozione del piano regolatore, solo sulla particella n. 132 sorgevano costruzioni che versavano in uno stato di abbandono e che sono poi state demolite liberando un'ampia

superficie riedificabile; i fondi circostanti erano invece di dimensioni ridotte e già ampiamente edificati. La ricorrente rileva inoltre che nella situazione attuale l'elaborazione di un piano di quartiere obbligatorio presupporrebbe il consenso di tutti i proprietari dei fondi interessati dal vincolo, circostanza che non si giustificerebbe però nella fattispecie, tenuto conto delle rilevanti potenzialità edificatorie della particella n. 132, della mancanza di vantaggi architettonici o pianificatori raggiungibili e del fatto che i fondi vicini sono già edificati e i loro proprietari non sarebbero interessati all'allestimento del piano di quartiere. In sostanza, secondo la ricorrente, la rappresentazione grafica del piano delle zone, da cui risulta che anche i fondi part. n. 143, 148 e 149 sono compresi nel perimetro del piano di quartiere, sarebbe il frutto in un errore.

3.2 L'art. 34 delle norme di attuazione del piano regolatore di Paradiso (NAPR) disciplina l'edificazione nella zona residenziale intensiva RI 7 e, al suo capoverso 3, prevede in particolare che "l'edificazione sul mappale n. 132 (fabbrica di birra) è condizionata alla presentazione di un piano di quartiere ai sensi dell'art. 13 delle norme edificatorie generali". Dal piano delle zone edificabili risulta tuttavia che il comparto sottoposto al piano di quartiere, oltre al fondo part. n. 132, comprende le particelle limitrofe n. 143, 148 e 149.

La Corte cantonale ha escluso una contraddizione tra l'art. 34 NAPR e l'estensione dell'obbligo di piano di quartiere risultante dalla rappresentazione grafica del piano delle zone. Ha rilevato che in sede di esame preliminare del piano regolatore l'autorità cantonale non aveva condiviso il progetto di aggregare il comparto in esame alla zona del centro del comune, che si estende verso ovest, ed aveva quindi invitato il Municipio ad adattarlo alla vicina zona residenziale, assoggettandolo eventualmente ad un vincolo di piano particolareggiato o di piano di quartiere. Dando seguito a questa indicazione, l'esecutivo comunale ha optato per il piano di quartiere. La precedente istanza ha accertato che invero il rapporto di pianificazione faceva riferimento soltanto al fondo part. n. 132 in

vista di una sua futura edificazione nel quadro del piano di quartiere. Ciò non permetteva comunque di ritenere che, scostandosi dalla rappresentazione grafica, l'obbligo del piano di quartiere fosse limitato alla sola particella n. 132: l'apparente incongruenza poteva essere spiegata con il fatto che soltanto quest'ultimo fondo entrava in considerazione per un'edificazione, essendo gli altri tre già costruiti. La Corte cantonale ha quindi ritenuto

che l'art. 34 cpv. 3 NAPR si limitava a rammentare che l'edificazione del sedime dell'ex-birreria presupponeva l'allestimento di un piano di quartiere, lasciando alla rappresentazione grafica la definizione del comparto soggetto al vincolo. Determinanti per stabilire l'estensione dell'obbligo del piano di quartiere erano quindi le rappresentazioni grafiche e non i riferimenti contenuti nelle NAPR riguardo alla numerazione dei fondi, che avrebbero peraltro potuto variare a dipendenza di eventuali accordi tra i proprietari.

Ora, gli accertamenti su cui sono fondate queste considerazioni non sono arbitrari, ma si basano su un esame approfondito degli atti pianificatori. Essi consentono di ritenere oggettivamente sostenibile l'interpretazione della norma pianificatoria comunale compiuta dai giudici cantonali.

3.3 La ricorrente adduce in sostanza una sua diversa interpretazione dell'art. 34 cpv. 3 NAPR, opponendola a quella ritenuta dalla Corte cantonale. Parte, al riguardo, dal presupposto che tra questa norma e il piano delle zone esiste una contraddizione, circostanza che i giudici cantonali hanno in realtà negato considerando congiuntamente entrambe le componenti del piano regolatore. La circostanza che in sede di esame preliminare l'autorità cantonale abbia solo suggerito al Comune, senza imporlo in modo assoluto, di assoggettare all'obbligo del piano di quartiere l'intero comparto, cosicché anche eventuali altre soluzioni sarebbero di per sé ancora state possibili, non è determinante. In effetti, sta di fatto che il Comune ha poi dato seguito all'invito dell'autorità cantonale, adottando per finire la soluzione suggerita. Né è decisiva la circostanza addotta dalla ricorrente, secondo cui la scelta del legislativo comunale non emergerebbe in modo esplicito dai materiali pianificatori. Le rappresentazioni grafiche, segnatamente il piano delle zone, sono una componente del piano regolatore medesimo e fissano, tra l'altro, i fondi la cui utilizzazione è subordinata a un piano di quartiere (cfr. art. 26 e 28 cpv. 1 e cpv. 2 lett. c

della legge cantonale di applicazione della LPT, del 23 maggio 1990 [LALPT]). Il piano delle zone è quindi strettamente legato alle relative norme di attuazione (cfr. DTF 104 la 181 consid. 2d pag. 186, 106 la 383 consid. 3b). In simili circostanze, non può oggettivamente essere rimproverato alla Corte cantonale di avere applicato l'art. 34 NAPR in modo errato per avere tenuto conto dell'estensione territoriale del vincolo stabilita chiaramente dalla rappresentazione grafica.

D'altra parte, come è stato rilevato nel giudizio impugnato, la circostanza secondo cui l'art. 34 cpv. 3 NAPR menzioni l'obbligo del piano di quartiere solo con riferimento all'edificazione della particella n. 132 è spiegabile in modo sostenibile con il fatto che unicamente per questo fondo entrava seriamente in considerazione una riedificazione, trattandosi di un'estesa area industriale ormai dismessa. Certo, sarebbe probabilmente stato preferibile che l'art. 34 cpv. 3 NAPR menzionasse tutti i fondi soggetti al vincolo, analogamente a quanto disposto dall'art. 35 cpv. 2 NAPR riguardo all'ulteriore comparto del territorio comunale soggetto all'obbligo del piano di quartiere, situato nella zona residenziale semi-intensiva RSI 5. Ciò non basta però a fare ritenere arbitraria la decisione impugnata, fondata su un'interpretazione ampiamente motivata della norma pianificatoria applicabile. Contrariamente all'opinione della ricorrente, non vi sono motivi per ritenere che il perimetro del vincolo stabilito nel piano delle zone sia stato viziato da un errore, circostanza peraltro non addotta nemmeno dal Comune, il quale aveva prospettato la tesi, ritenuta dai precedenti giudici insostenibile, secondo cui il piano di quartiere era soltanto

facoltativo per i proprietari limitrofi. Il fatto che questi ultimi non sarebbero disposti a partecipare all'allestimento del piano di quartiere poiché i loro fondi sono già costruiti non è di per sé di rilievo sull'estensione del perimetro del vincolo, stabilito come si è visto dal piano delle zone. D'altra parte, come rettamente rilevato dalla Corte cantonale, l'avvenuta edificazione dei fondi confinanti non ne esclude l'inserimento nel perimetro del piano di quartiere: del resto, la ricorrente medesima non sostiene che una norma specifica lo impedirebbe esplicitamente.

Invero, l'attuale art. 56 LALPT, che disciplina la nozione di piano di quartiere, non regola il caso e le conseguenze di un eventuale disaccordo tra i proprietari dei fondi interessati dal vincolo di un piano di quartiere obbligatorio. Nella situazione vigente, il dissenso di un proprietario potrebbe quindi anche impedire l'attuazione del piano, limitando in misura rilevante l'esercizio del diritto di proprietà degli altri interessati (cfr. MATEA PESSINA, Il piano di quartiere nel diritto della pianificazione del territorio ticinese, in: RDAT II-1997, pag. 285 segg., in particolare pag. 301 e 304 seg.; messaggio del Consiglio di Stato n. 6192 del 1° aprile 2009 concernente la modifica dell'art. 56 e un nuovo art. 56a della LALPT, pag. 5). La questione riguarda tuttavia la costituzionalità della normativa cantonale in vigore, che non è messa in discussione dalla ricorrente e non è pertanto litigiosa in questa sede.

3.4 Ritenendo che il piano di quartiere al quale è subordinata l'edificazione del fondo part. n. 132 dovesse comprendere anche i fondi confinanti part. n. 143, 148 e 149 la Corte cantonale non ha quindi applicato arbitrariamente il diritto comunale, segnatamente l'art. 34 cpv. 3 NAPR, né ha violato l'autonomia comunale.

4.

4.1 La ricorrente accenna alla problematica della misurazione dell'altezza dei camini, sostenendo che il progetto potrebbe rispettare l'altezza massima di 22 m imponendo un abbassamento della quota del tetto di 0,15 m.

4.2 Essa non contesta le considerazioni addotte dai giudici cantonali riguardo ai camini e alla loro presa in considerazione sotto il profilo della misurazione dell'altezza degli edifici, né censura un'applicazione arbitraria dell'art. 9 cpv. 2 NAPR, che disciplina questo aspetto. Disattende inoltre che l'aspetto dell'eventuale abbassamento della quota del tetto è stato lasciato sostanzialmente indeciso dalla precedente istanza siccome la licenza edilizia doveva comunque essere annullata per le carenze a livello del piano di quartiere. La questione non deve pertanto essere esaminata oltre in questa sede.

5.

Ne segue che il ricorso deve essere respinto nella misura della sua ammissibilità. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico della ricorrente (art. 66 cpv. 1 LTF), che rifonderà agli opposenti, patrocinati da legali, un'equa indennità per ripetibili della sede federale (art. 68 cpv. 1 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 5'000.-- sono poste a carico della ricorrente, che rifonderà agli opposenti C._____ fr. 2'500.--, all'opponente G._____ fr. 2'000.-- e all'opponente B._____ SA fr. 2'000.-- a titolo di ripetibili della sede federale.

3.

Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Municipio di Paradiso, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 28 luglio 2009

In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Giudice presidente: Il Cancelliere:

Aemisegger Gadoni