Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.776/2001/col

Sentenza del 18 aprile 2002
I Corte di diritto pubblico

Giudici federali Aemisegger, presidente della Corte e vicepresidente del Tribunale federale,
Reeb, Catenazzi,
cancelliere Gadoni.

Impresa Generale A._____ SA,
A._____ Holding SA, ricorrenti,
entrambe patrocinate dall'avv. Emanuele Verda, corso
Pestalozzi 11, casella postale 3291, 6901 Lugano,

contro

C._____,
Comune di Bedano, 6930 Bedano,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, via Pretorio 16, casella postale, 6901 Lugano.

licenza edilizia;

(ricorso di diritto pubblico contro la sentenza emanata
l'8 novembre 2001 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino)

Fatti:
A.
La A._____ Holding SA SA è proprietaria della particella n. xxx di Bedano, sita in zona edificabile R2e del piano regolatore comunale. Il fondo, d'una superficie complessiva di 1919 m2, è costituito per la massima parte di un terreno a forma rettangolare, e inoltre di una striscia lunga una quarantina di metri e larga tre, che collega la parte centrale a via al Chioso. Il 23 febbraio 2001 l'Impresa Generale A._____ SA ha presentato al Municipio di Bedano una domanda di costruzione per cinque case unifamiliari a schiera; per raggiungerle con i veicoli dalla strada, occorrerebbe transitare sulla suddetta striscia di terreno che si insinua, confinandovi, tra le particelle n. yyy e zzz.
C._____, proprietaria della particella n. aaa, adiacente alla n. xxx, si è opposta al rilascio della licenza edilizia, facendo essenzialmente valere l'inadeguatezza dell'accesso e la violazione dell'art. 41 delle norme di attuazione del piano regolatore di Bedano (NAPR), che fissa per le strade private una larghezza di almeno 3,50 m. Il Municipio di Bedano, acquisito il preavviso favorevole dell'autorità cantonale, ha respinto l'opposizione e rilasciato la licenza edilizia. L'opponente si è allora rivolta al Consiglio di Stato del Cantone Ticino che ne ha respinto il ricorso con decisione del 4 settembre 2001: secondo il Governo l'art. 41 NAPR si applicherebbe solo alla costruzione di nuove strade private, non invece alla sistemazione e alla miglioria di accessi veicolari esistenti; inoltre, anche ammettendo l'applicabilità dell'art. 41 NAPR, il Municipio avrebbe comunque potuto concedere una deroga secondo l'art. 43 NAPR, essendo l'accesso in ogni caso sufficiente.
B.
Il Tribunale cantonale amministrativo, con sentenza dell'8 novembre 2001, ha accolto un ricorso della vicina e annullato sia la licenza edilizia sia la decisione governativa che la confermava. Esso ha rilevato che il progetto prevede di pavimentare e dotare di infrastrutture per lo scolo delle acque meteoriche l'attuale pista sterrata che, così trasformata, rientrerebbe nella nozione di formazione di una strada privata, di cui l'art. 41 NAPR prevede

una larghezza di almeno 3,50 m; non si sarebbe d'altra parte in presenza di una situazione eccezionale giustificante una deroga.
C.
L'Impresa Generale A._____ SA e la A._____ Holding SA impugnano con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale questo giudizio, chiedendo di annullarlo. Fanno valere la violazione della garanzia della proprietà, della libertà economica, dell'autonomia comunale, del principio della parità di trattamento, del divieto dell'arbitrio e del diritto di essere sentito. Dei motivi si dirà, in quanto necessario, nei considerandi.
D.
Il Tribunale cantonale amministrativo si conferma nella sua decisione. Il Consiglio di Stato si rimette al giudizio del Tribunale federale, mentre il Municipio di Bedano postula l'accoglimento del ricorso. C._____ chiede invece di respingerlo.

Diritto:
1.
Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 127 III 41 consid. 2a, 127 II 198 consid. 2, 126 I 257 consid. 1a).
1.1 Il ricorso, tempestivo (art. 89 cpv. 1 OG), interposto contro una decisione emanata dall'ultima istanza cantonale, adempie il requisito dell'esaurimento delle istanze cantonali (art. 86 cpv. 1 OG).
1.2 Secondo l'art. 88 OG il diritto di interporre un ricorso di diritto pubblico spetta ai privati e agli enti collettivi che si trovano lesi nei loro diritti da decreti o decisioni che li riguardano personalmente o che rivestono carattere obbligatorio generale. Ai fini della legittimazione non è determinate la circostanza ch'essi avessero qualità di parte nella sede cantonale (DTF 126 I 43 consid. 1a, 123 I 279 consid. 3b).
La A._____ Holding SA è toccata nei suoi interessi giuridicamente protetti dalla decisione impugnata, visto che le nega la possibilità di realizzare sul fondo, di cui è proprietaria, la progettata opera: la sua legittimazione a ricorrere è quindi data (DTF 126 I 43 consid. 1a, 81 consid. 3b). Il ricorso di diritto pubblico è tuttavia interposto anche dall'Impresa Generale A._____ SA, che aveva inoltrato, come progettista, la domanda di costruzione e che era inoltre intervenuta nella procedura cantonale a difendere la licenza edilizia rilasciatale dal Municipio. Secondo il giudizio pubblicato in DTF 94 I 138 consid. 1, citato nel ricorso, l'architetto cui il diritto cantonale conferisce la qualità di presentare, con il consenso del proprietario, una domanda di costruzione è legittimato a interporre un ricorso di diritto pubblico contro la decisione che la respinge. Nella fattispecie, la domanda è stata presentata dall'impresa con il consenso della proprietaria e in modo conforme al diritto cantonale (cfr. art. 4 segg. della legge edilizia cantonale, del 13 marzo 1991, in relazione con gli art. 8 segg. del regolamento di applicazione). I rapporti giuridici tra la proprietaria del fondo, committente dell'opera, e l'Impresa
Generale emergono inoltre con sufficiente chiarezza dal contratto sottoscritto il 10 gennaio 2001. La legittimazione dell'impresa a presentare il ricorso di diritto pubblico può quindi, in concreto, essere ammessa (cfr. sentenza del 25 novembre 1997 nella causa R. consid. 1b, pubblicata in RDAT I-1998, n. 39, pag. 145 segg.).
1.3 Il Tribunale federale riconosce ai privati la facoltà di invocare l'autonomia comunale a titolo ausiliario, a sostegno di altre censure, in quanto il Comune non abbia espressamente o per atti concludenti rinunciato ad avvalersene (DTF 119 Ia 214 consid. 2c, 116 Ia 221 consid. 1e, 107 Ia 96 consid. 1c). Questa restrizione della facoltà di invocare la censura non entra in linea di conto nella fattispecie, dato che il Comune, il quale aveva rilasciato la licenza edilizia, chiede esplicitamente in questa sede l'accoglimento del gravame. Nell'ambito della censura di violazione dell'autonomia comunale, connessa con quella di violazione delle norme edilizie, il Tribunale federale esamina l'applicazione del diritto cantonale e comunale dal ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 121 I 117 consid. 3b/bb).
1.4 I ricorrenti richiamano anche diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione ticinese. Essi non sostengono però, né tale circostanza appare seriamente ravvisabile, che le garanzie cantonali abbiano una portata più estesa rispetto ai corrispondenti diritti costituzionali sanciti dalla Costituzione federale. Ne consegue che il gravame deve essere esaminato unicamente dal profilo del diritto costituzionale federale (DTF 115 Ia 234 consid. 5a pag. 246, 112 Ia 124 consid. 3a, 108 Ia 155 consid. 3a; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2a ed., Berna 1994, pag. 44 segg.).
2.
L'Impresa Generale fa valere una violazione della libertà economica siccome le sarebbe preclusa la possibilità

di adempiere il contratto per la costruzione delle abitazioni, concluso con la proprietaria del fondo.
La libertà economica, garantita dagli art. 27 e 94 Cost., protegge ogni attività economica privata esercitata a titolo professionale e volta al conseguimento di un guadagno o di un reddito (DTF 125 I 276 consid. 3a, 124 I 107 consid. 3a e rinvii). Essa include in particolare la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio (art. 27 cpv. 2 Cost.). Il contestato diniego del permesso di costruire è fondato su ragioni di natura edilizia e pianificatoria e non tocca l'attività economica privata dell'impresa e i rapporti di libera concorrenza, né esso costituisce una misura mascherata di limitazione dell'attività economica (DTF 110 Ia 167 consid. 4b/bb, 102 Ia 104 consid. 5a pag. 116; sentenza del 16 febbraio 1994 nella causa BP consid. 3c, pubblicata in ZBl 96/1995 pag. 182). In tali circostanze, il mancato rilascio della licenza edilizia non incide nella sfera di protezione di questa garanzia costituzionale.
3.
Le ricorrenti ritengono violata la garanzia della proprietà siccome la restrizione non sarebbe fondata su un sufficiente interesse pubblico né rispetterebbe il principio della proporzionalità. Esse considerano confacente l'accesso al fondo che, costituito d'una strada esistente, oggetto unicamente di un intervento di miglioria, non rientrerebbe nella nozione di formazione di strade privateäi sensi dell'art. 41 NAPR. Ritengono quindi arbitraria l'applicazione di tale norma e reputano comunque realizzate le condizioni di una deroga secondo l'art. 43 NAPR; censurano inoltre, su questi aspetti, un'insufficiente motivazione del giudizio impugnato.
3.1 Una decisione è arbitraria quando violi manifestamente una norma o un principio giuridico chiaro e indiscusso, si trovi in contraddizione palese con la situazione effettiva, o contrasti in modo intollerabile con il sentimento di giustizia e di equità (DTF 125 I 1 consid. 2b/aa, 124 I 247 consid. 5, 123 I 1 consid. 4a). Il Tribunale federale, nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico per arbitrio, esamina unicamente se l'applicazione del diritto cantonale da parte della precedente istanza sia oggettivamente sostenibile, ritenuto che il significato di una norma deve essere inteso anzitutto nella sua accezione letterale (DTF 126 II 71 consid. 6d, 124 II 265 consid. 3a, 372 consid. 5, 119 Ia 241 consid. 7a) e che da un testo chiaro ci si può scostare solamente quando travisi lo scopo o la portata della disposizione o non ne renda il vero senso, così da implicare effetti estranei agli intendimenti del legislatore, al concetto di giustizia o alla parità di trattamento (DTF 126 II 71 consid. 6d, 118 Ib 187 consid. 5a, 115 Ia 134 consid. 2b). L'arbitrio non può d'altra parte essere ravvisato nel semplice fatto che un'altra soluzione, diversa da quella adottata dall'autorità cantonale, sia immaginabile o addirittura preferibile, il
Tribunale federale distanziandosi dalla soluzione scelta dall'ultima istanza cantonale soltanto se essa appaia manifestamente insostenibile. Infine, una decisione non va annullata quando sia arbitraria nella motivazione, ma solo se lo sia anche nel risultato (DTF 124 I 310 consid. 5a, 119 II 193 consid. 3e). Ne discende che anche un'interpretazione scorretta di un disposto di legge non rende forzatamente e immediatamente arbitraria la decisione che la sancisce.
3.2 La particella n. xxx, sita in zona R2e del piano regolatore, è collegata a via al Chioso (una strada comunale) attraverso una striscia lunga una quarantina di metri e larga tre, che fa parte del mappale medesimo; questa striscia è attualmente utilizzata, oltre che per addentrarsi nel terreno stesso, per accedere con veicoli ai fondi edificati n. bbb e aaa, appartenente quest'ultimo alla resistente: la quale, in sostanza, usufruisce per raggiungere la propria casa di un accesso veicolare che ritiene sufficiente per sé ma non per la proprietaria o i futuri proprietari delle cinque case unifamiliari che sorgerebbero sulla particella n. xxx, cui questo accesso appartiene.
La suddetta striscia di collegamento si incunea tra le particelle n. zzz e yyy, appartenenti ad altri proprietari, ed è larga, secondo l'incontestato accertamento della Corte cantonale, 3 m; nel seguito, laddove la strada si addentra nel fondo n. xxx, essa acquisisce una larghezza di 3,5 m.
3.3 Secondo l'art. 41 NAPR la formazione di strade private nelle zone urbanizzate e non urbanizzate è possibile dopo l'approvazione preventiva del Municipio, ritenuto che la larghezza del campo stradale deve misurare almeno 3,5 m. Il Municipio di Bedano e il Consiglio di Stato ritengono che il tratto di strada iniziale (quello largo 3 m) non sia una nuova strada, visto che già esiste e che è utilizzato come accesso; di contraria opinione è la Corte cantonale.
Questo accesso è attualmente costituito di una semplice pista sterrata che secondo la domanda di costruzione viene trasformata in una strada pavimentata, munita delle infrastrutture per lo scolo delle acque meteoriche. Viste la natura e l'importanza di questi interventi, la deduzione della precedente istanza, secondo cui si è in presenza della formazionedi una strada ai sensi dell'art. 41 NAPR, per la quale si applicano le regole relative, in particolare la larghezza di almeno 3,5 m, non è manifestamente insostenibile. Come la Corte cantonale ha

in effetti accertato, l'attuale assetto dell'accesso consiste in una semplice striscia di terreno allo stato naturale, rispetto alla quale i lavori di ristrutturazione previsti vanno ben oltre il semplice intervento di manutenzione o di contenuta miglioria (cfr. art. 3 lett. b del regolamento di applicazione della legge edilizia). Ne consegue che l'opera stradale, in quanto riferita alla striscia litigiosa, ricade sotto l'art. 41 NAPR.
3.4 La Corte cantonale si è pronunciata anche sull'applicazione dell'art. 43 NAPR, negando però d'acchito la sussistenza di una situazione eccezionale giustificante una deroga alla larghezza minima della strada; essa ha al riguardo precisato che questo tema non era stato affrontato dal Municipio.
3.4.1 Secondo il menzionato art. 43 NAPR il Municipio può concedere e anche imporre deroghe quando siano cumulativamente adempiute le condizioni di esistenza di una situazione eccezionale, di rispetto delle finalità e dello spirito del piano regolatore e di rispetto dell'interesse pubblico e di altri interessi preponderanti (vicini); la decisione sulla deroga deve in ogni caso essere motivata in modo esauriente nell'atto di concessione della licenza edilizia.
Rilasciando la licenza, il Municipio di Bedano non si è espresso sulla deroga; esso ha testualmente richiamato l'art. 41 NAPR sulla formazione delle strade private anche se, nei motivi, ha precisato che la tratta di strada litigiosa ñon può essere ampliata oltre i ml 3 attuali in quanto il sedime non lo permette. Il Consiglio di Stato ha fondato la sua decisione essenzialmente sulla considerazione che il tratto contestato dell'accesso sarebbe già esistente e quindi non soggetto alla larghezza minima di 3,5 m, imposta per la formazione di strade private dall'art. 41 NAPR; ha tuttavia accennato al fatto che, per la preesistenza dell'accesso e il numero estremamente ridotto di costruzioni cui è destinato, sarebbe anche adempiuto il requisito dell'eccezionalità stabilito dall'art. 43 NAPR per concedere una deroga. Il Tribunale cantonale amministrativo, infine, come visto, si è pure essenzialmente fondato sull'art. 41 NAPR, e ha ritenuto poi inapplicabile l'art. 43 NAPR, la situazione del fondo non presentando nulla di eccezionale. Questa conclusione è tutt'altro che manifesta.
3.4.2 Risulta dagli atti che la striscia in discussione è delimitata su tutta la sua lunghezza dalle particelle n. yyy da un lato, n. zzz dall'altro, appartenenti ad altri proprietari. Risulta pure che la particella n. xxx, oggetto della domanda di costruzione, è situata nella zona R2e del piano regolatore di Bedano. In siffatte circostanze, e visto che per l'art. 43 NAPR la concessione di un'eventuale deroga spetta al Municipio che la deve esaurientemente motivare, si ravvisa nella pronuncia del Tribunale cantonale amministrativo una violazione dell'autonomia comunale (cfr. DTF 103 Ia 468 consid. 1a; sentenza 1P.252/2000 del 15 dicembre 2000, consid. 2c/bb, pubblicata in RDAT II-2001 n. 1, pag. 3 segg.).
4.
L'edificabilità concreta della particella n. xxx rientrerebbe nelle finalità e nello spirito del piano regolatore e l'attuazione del piano, anche da questo specifico profilo, sarebbe sorretta da un interesse pubblico importante. L'attuale accesso è ora utilizzato, invero in misura ridotta rispetto a quella prevista dalle ricorrenti, per raggiungere con veicoli due case d'abitazione. La striscia corre rettilinea, ha una lunghezza relativamente ridotta e una larghezza non esigua; le possibilità di un suo ampliamento, per la configurazione dei luoghi e i rapporti di proprietà, possono essere legate a difficoltà serie: la giurisprudenza pone d'altra parte esigenze severe alla concessione di un diritto di passo necessario secondo l'art. 694 CC, la semplice opportunità di migliorare un passo esistente allo scopo di conseguire una licenza edilizia non bastando a fondare una situazione di necessità (DTF 110 II 17 consid. 2a, 120 II 185 consid. 2a e rinvii; sentenza 5C.64/2000 del 4 aprile 2000, consid. 3, apparsa in RDAT II-2001, n. 34, pag. 149 segg.).
Il quesito di sapere se fossero date le condizioni per una deroga alla larghezza minima della strada o altre possibilità per risolvere il problema dell'accesso (cfr. sentenza 1P.131/2000 del 26 giugno 2000, parzialmente pubblicata in DTF 126 I 203, consid. 3 inedito, DTF 121 I 65 consid. 3 e 4) doveva essere esaminato innanzitutto dal Municipio di Bedano, cui competeva di applicare il diritto comunale, e che al riguardo non si è espresso (esso aveva invero implicitamente considerato non necessario affrontare questo tema, visto che l'opera non era ritenuta nuova, ma preesistente). Nelle accennate circostanze, la sentenza della Corte cantonale, che nega in modo perentorio i presupposti di una deroga, tema non trattato dal Municipio e solo sfiorato nella susseguente procedura, viola quindi, per gli esposti motivi, l'autonomia comunale, ritenuto che spettava al Comune statuire in proposito, sulla base di una motivazione esauriente, ponderando gli interessi in discussione e contrapposti (cfr. sentenza del 26 novembre 1998, consid. 3d, apparsa in RDAT I-1999, n. 21 pag. 80 segg.; Adelio Scolari, Commentario, Bellinzona 1996, n. 695 seg.). Il ricorso di diritto pubblico viene sotto tale aspetto accolto, la sentenza impugnata è annullata
e gli atti vengono inviati al Tribunale cantonale amministrativo.

5.
Ne segue che il ricorso deve essere accolto nel senso dei considerandi e la sentenza impugnata annullata. Visto che le ricorrenti ottengono ragione solo in parte, si giustifica di stabilire, a carico della resistente, spese e ripetibili della sede federale ridotte (art. 156 cpv. 1 e 159 cpv. 1 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Il ricorso è accolto nel senso dei considerandi e la decisione impugnata annullata.
2.
La tassa di giustizia di fr. 1'000.– è posta a carico della controparte privata, la quale verserà alle ricorrenti un'indennità complessiva di fr. 1'000.– per ripetibili della sede federale.
3.
Comunicazione al patrocinatore delle ricorrenti, alla controparte, al Municipio di Bedano, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Losanna, 18 aprile 2002
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il presidente: Il cancelliere: