Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.137/2003 /bom

Sentenza del 20 giugno 2003
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Aemisegger, presidente della Corte e presidente del Tribunale federale,
Aeschlimann e Catenazzi,
cancelliere Gadoni.

Parti
A._____ SA,
ricorrente, patrocinata dall'avv. Massimiliano Schiavi, Corso Elvezia 14, casella postale 2212, 6901 Lugano,

contro

Municipio di Lugano,
Comproprietari del Condominio Residenza C._____,
patrocinati dall'avv. Diego Della Casa, studio legale Velo & Associati, via Soave 5, 6901 Lugano,
G._____,
patrocinato dall'avv. Diego Della Casa, studio legale Velo & Associati, via Soave 5, 6901 Lugano,
H._____,
Associazione I._____,
patrocinata dall'avv. Francesca Perucchi Rossello, via Ferruccio Pelli 9,
6901 Lugano,
L._____,
patrocinato dalla avv. Francesca Perucchi Rossello, via Ferruccio Pelli 9, 6901 Lugano,
M._____,
patrocinato dall'avv. Francesca Perucchi Rossello, via Ferruccio Pelli 9, 6901 Lugano,
Amministrazione Immobiliare N._____,
patrocinata dall'avv. Francesca Perucchi Rossello, via Ferruccio Pelli 9, 6901 Lugano,
O._____ SA,
patrocinata dall'avv. Francesca Perucchi Rossello, via Ferruccio Pelli 9, 6901 Lugano,
F._____ SA,
patrocinata dall'avv. dott. Luciano Giudici, via Vela 8, 6601 Locarno,
Partito P._____, Sezione di Lugano,
patrocinato dall'avv. Giovanna Masoni Brenni, via
Frasca 10, casella postale 3059, 6901 Lugano,
D.D._____ e E.D._____
Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino, Divisione degli interni, 6501 Bellinzona,
Dipartimento del territorio del Cantone Ticino, Servizi generali, Ufficio delle domande di costruzione, viale Stefano Franscini 17, 6500 Bellinzona,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, via Pretorio 16, 6901 Lugano.

Oggetto
licenza edilizia,

ricorso di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 21 gennaio 2003 dal Tribunale amministrativo del

Cantone Ticino.

Fatti:
A.
La A._____ SA è proprietaria, nel quartiere di Loreto, a Lugano, del fondo n. XXX, inserito nella zona R5 del piano regolatore. Sulla particella sorge uno stabile con un esercizio pubblico al piano terreno e ventitré appartamenti di uno e due locali ai piani superiori; al piano interrato sta un'autorimessa per venti posti.
Con decisione dell'8 giugno 2000 il Municipio di Lugano ha accertato che negli appartamenti veniva esercitata la prostituzione e ha rilevato che tale attività non rispettava la licenza edilizia; ha pertanto ingiunto all'amministratore della società di sospendere immediatamente questa utilizzazione dell'immobile e di ripristinare l'uso abitativo. La procedura ha avuto un seguito dinanzi alle Autorità cantonali e al Tribunale federale ed è sfociata in giudizi che non occorre ulteriormente esporre in questa sede (cfr. sentenza 1P.779/2000 del 16 marzo 2001).
B.
Il 4 maggio 2001 la A._____ SA ha presentato al Municipio di Lugano due domande di costruzione per un cambiamento di destinazione dello stabile. Entrambi i progetti prevedevano la trasformazione di ventuno dei ventitré appartamenti in locali per l'esercizio della prostituzione e si distinguevano l'un l'altro per l'utilizzazione del piano terreno come club privato secondo una variante, rispettivamente come fitness-sauna, secondo l'altra. Numerosi proprietari e locatari di immobili situati nelle vicinanze, oltre a un'associazione e a due partiti politici, si sono opposti al rilascio delle licenze edilizie. L'Autorità cantonale ha preavvisato favorevolmente la domanda e negato in particolare un superamento dei limiti di esposizione al rumore fissati dall'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF). Con decisioni del 24 ottobre 2001 il Municipio di Lugano ha tuttavia negato le licenze edilizie.
L'istante si è allora rivolta al Consiglio di Stato del Cantone Ticino che ha respinto i ricorsi con risoluzione del 5 marzo 2002. Esso ha negato ai partiti la legittimazione per opporsi ai progetti e considerato il prospettato cambiamento di destinazione, soprattutto per le immissioni moleste, non conforme alla funzione prevista dal piano regolatore. Ha inoltre accertato il mancato esame delle immissioni foniche da parte dei servizi cantonali, ma non ha approfondito questo aspetto, visto che la licenza edilizia andava comunque negata; ha tuttavia ritenuto parzialmente fondate le argomentazioni dell'istante riguardo al superamento dell'indice di sfruttamento nonché alla sufficienza dei posteggi e dell'accesso.
C.
Il Tribunale cantonale amministrativo ha respinto, con sentenza del 21 gennaio 2003, un ricorso dell'istante contro la decisione governativa. Ha di per sé ritenuto la nuova utilizzazione dello stabile compatibile con il carattere multifunzionale della zona e conforme al diritto dal profilo delle immissioni foniche. Secondo la Corte cantonale, il Municipio poteva tuttavia considerare l'esercizio della prostituzione nello stabile litigioso molesto per le immissioni immateriali ingenerate e negare quindi la licenza edilizia in applicazione dell'art. 102 del regolamento edilizio comunale; la Corte cantonale ha infine ritenuto che l'indice di sfruttamento poteva essere rispettato murando un appartamento in modo da renderlo inabitabile, e che i posteggi e l'accesso esistenti erano di massima sufficienti.
D.
La A._____ SA impugna con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale questo giudizio chiedendo di annullarlo e di rilasciarle la richiesta licenza edilizia. Fa valere la violazione del divieto dell'arbitrio e della parità di trattamento. Dei motivi si dirà, in quanto necessario, nei considerandi.
E.
Il Tribunale cantonale amministrativo si riconferma nella sua sentenza. Il Consiglio di Stato si rimette al giudizio del Tribunale federale. La Divisione degli interni del Dipartimento delle istituzioni e il Municipio di Lugano chiedono di respingere il ricorso. I servizi generali del Dipartimento del territorio si confermano nelle loro precedenti prese di posizione. D.D._____ e E.D._____ si rimettono al giudizio del Tribunale federale. La F._____ SA, i comproprietari del Condominio Residenza C._____, G._____, H._____, l'Associazione I._____, L._____, M._____, l'Amministrazione Immobiliare N._____, la O._____ SA e la Sezione luganese del partito P._____ chiedono di respingere il ricorso.

Diritto:

1.
1.1 Il ricorso di diritto pubblico, tempestivo, è rivolto contro una decisione cantonale di ultima istanza che ha sostanzialmente confermato il diniego della licenza edilizia sulla base del diritto comunale, in particolare dell'art. 102 del regolamento edilizio della Città di Lugano, del 16 dicembre 1963. Fondato su una pretesa violazione dei diritti costituzionali dei cittadini, il gravame è di massima ammissibile secondo gli art. 84 cpv. 1 lett. a, 86 cpv. 1 e 89 cpv. 1 OG. La ricorrente è toccata nei suoi interessi giuridicamente protetti dalla decisione impugnata, visto ch'essa le nega la possibilità di realizzare sul fondo di sua proprietà il progettato intervento edilizio: la legittimazione a ricorrere è quindi di principio data (art. 88 OG; DTF 126 I 43 consid. 1a, 81 consid. 3b).
1.2 Eccettuati casi qui non realizzati, il ricorso di diritto pubblico ha funzione puramente cassatoria. In quanto la ricorrente chiede più del semplice annullamento della decisione impugnata, segnatamente di rilasciarle la richiesta licenza edilizia, l'impugnativa è inammissibile (DTF 129 I 129 consid. 1.2.1, 126 II 377 consid. 8c pag. 395, 125 I 104 consid. 1b, 124 I 327 consid. 4a-c).
1.3 Secondo l'art. 90 cpv. 1 OG l'atto di ricorso di diritto pubblico, oltre la designazione della decisione impugnata, deve contenere le conclusioni del ricorrente (lett. a) e l'esposizione dei fatti essenziali e quella concisa dei diritti costituzionali o delle norme giuridiche che si pretendono violati, precisando in che consista la violazione (lett. b). Nell'ambito di questo rimedio il Tribunale federale non esamina di propria iniziativa se la decisione impugnata sia conforme al diritto e all'equità, ma statuisce unicamente sulle censure sollevate e solo quando siano sufficientemente motivate. Il ricorrente non può quindi limitarsi a sollevare censure generiche e a rinviare agli atti cantonali (cfr. DTF 129 I 113 consid. 2.1, 125 I 71 consid. 1c, 492 consid. 1b). Il presente ricorso di diritto pubblico deve essere esaminato tenendo conto di questi principi. In particolare, con riferimento a una pretesa violazione del principio dell'uguaglianza giuridica, la ricorrente non spiega, secondo una motivazione conforme alle esposte esigenze, in che consisterebbe la lamentata disparità, segnatamente in quale misura l'Autorità avrebbe trattato in modo diverso situazioni analoghe. L'accennata censura è quindi inammissibile (cfr. DTF 129
I 113 consid. 2.2; cfr., sul principio della parità di trattamento, DTF 125 I 161 consid. 3a, 124 I 170 consid. 2e e rinvii).
2.
La ricorrente rimprovera alla Corte cantonale accertamenti di fatto soggettivi, in particolare riguardo ai pretesi disagi provocati dal postribolo. Ritiene in particolare arbitrarie le argomentazioni dei Giudici cantonali secondo cui un postribolo susciterebbe ëgeneralmenteüna sensazione di disagio nel vicinato e un degrado che ër esperienzaïon rimarrebbe circoscritto all'immobile. La ricorrente rimprovera inoltre alla precedente istanza di aver considerato anche la situazione del quartiere negli anni passati, quando il meretricio si svolgeva pure in altri immobili vicini.
2.1 Secondo la giurisprudenza, l'arbitrio, vietato dall'art. 9 Cost., non è ravvisabile nel solo fatto che un'altra soluzione potrebbe entrare in considerazione o sarebbe addirittura preferibile, ma è realizzato unicamente quando la decisione impugnata è manifestamente insostenibile, in contraddizione manifesta con una norma o un principio giuridico indiscusso o chiaramente lesiva del sentimento di giustizia e dell'equità. Perché il Tribunale federale annulli una decisione per arbitrio non è d'altra parte sufficiente che la sua motivazione sia insostenibile, ma occorre piuttosto ch'essa sia arbitraria anche nel risultato (DTF 129 I 8 consid. 2.1, 128 I 273 consid. 2.1 e rinvii).
2.2 La ricorrente non censura esplicitamente un accertamento arbitrario dei fatti posti a fondamento del giudizio impugnato, in particolare non contesta che il postribolo sarebbe destinato ad accogliere ventuno prostitute di professione, e ch'esso si situerebbe in un comparto a vocazione prevalentemente residenziale, con una scuola elementare nelle immediate vicinanze. Essa si limita in sostanza a ritenere soggettive le argomentazioni della Corte cantonale e soltanto ipotetici e non concretamente dimostrati i paventati disagi per il vicinato. La Corte cantonale non ha tuttavia confermato il diniego della licenza edilizia sulla base di sue semplici percezioni soggettive, ma lo ha fatto in applicazione dell'art. 102 cpv. 1 del regolamento edilizio comunale, che vieta l'insediamento di aziende moleste nel Comune; essa ha poi spiegato diffusamente le ragioni per cui riteneva le immissioni connesse alla controversa trasformazione moleste ër altre causeäi sensi della citata disposizione.
La giurisprudenza federale ha d'altra parte già avuto modo di precisare che l'esercizio di un salone per massaggi con prestazioni di carattere sessuale provoca, ësecondo la comune esperienza, un degrado della qualità di vita e delle caratteristiche di un quartiere residenziale (sentenza 1P. 191/1997 del 26 novembre 1997, nella causa P.,

consid. 5c, citata anche nelle sentenze 1P.213/1999 del 30 marzo 2000, consid. 3d, pubblicata in RDAT II-2000, n. 77 pag. 285 segg. e 1P.768/2000 del 19 settembre 2001, nella causa Città di Zurigo, consid. 2d/cc, pubblicata in ZBl 103/2002, pag. 188 segg., nonché da Tiziano Crameri, Immissioni moleste legate all'esercizio della prostituzione, con particolare riferimento alle zone abitative, in RDAT I-2000, pag. 174, in particolare nota n. 36). Che la presenza di un postribolo, a dipendenza delle sue caratteristiche e della sua ubicazione, possa determinare, secondo la comune conoscenza, un deterioramento della qualità di vita è quindi di principio ammesso dalla giurisprudenza e dalla dottrina, anche con riferimento a vertenze riguardanti il Cantone Ticino. La valutazione delle conseguenze legate all'esercizio della prostituzione non deve quindi necessariamente fondarsi sul riscontro effettivo dei
prospettati effetti nocivi (cfr. sentenza 1P.213/1999 del 30 marzo 2000, citata, consid. 3d). In tali circostanze, vista l'ubicazione dello stabile litigioso, situato in una zona destinata anche alla residenza, e considerato il genere di attività esercitata professionalmente e su una scala assai vasta nell'edificio, i Giudici cantonali potevano, senza incorrere nell'arbitrio, fondandosi anche sulla giurisprudenza e su precedenti casi da loro già trattati, ritenere che la trasformazione dello stabile in postribolo comportasse una situazione di complessivo degrado per il quartiere.
3.
La ricorrente rimprovera alla Corte cantonale di avere ritenuto applicabile l'art. 102 cpv. 1 del regolamento edilizio della Città di Lugano. Sostiene che la disposizione non avrebbe portata propria e sarebbe divenuta inapplicabile con l'entrata in vigore della legge federale sulla protezione dell'ambiente.
3.1 Secondo il citato art. 102 cpv. 1 del regolamento edilizio comunale, laboratori, aziende, industrie, depositi, ecc., molesti per rumore, scosse, esalazioni, odori o altre cause, non possono essere costruiti o collocati nel territorio giurisdizionale del Comune. La Corte cantonale ha ritenuto la norma intesa a escludere dal territorio comunale le attività produttive (industriali o artigianali) e le attività mercantili o di servizio che ingeneravano ripercussioni inconciliabili con l'utilizzazione delle singole zone a scopo abitativo, rilevando ch'erano invece ammesse le attività poco moleste che, pur producendo immissioni diverse da quelle derivanti dall'abitare, risultavano sostanzialmente compatibili con la funzione residenziale. I Giudici cantonali hanno quindi attribuito alla disposizione pure una finalità pianificatoria e l'hanno ritenuta applicabile in concreto; hanno anche precisato che la disposizione si applicava comunque in quanto escludeva l'insediamento di aziende moleste per altre cause, non connesse a immissioni foniche o atmosferiche, per le quali il diritto federale ha stabilito regolamentazioni specifiche ed esaustive.
3.2 La protezione delle persone da effetti dannosi o molesti è regolata dal diritto federale (art. 1 cpv. 1 LPAmb). Tali effetti sono specificati all'art. 7 cpv. 1 LPAmb e comprendono segnatamente gli inquinamenti atmosferici, il rumore, le vibrazioni, le radiazioni, gli inquinamenti delle acque, il deterioramento del suolo. Le disposizioni del diritto cantonale e comunale non hanno più portata propria negli ambiti retti direttamente dal diritto federale (DTF 123 II 560 consid. 3c pag. 566, 120 Ib 287 consid. 3c/aa e rinvii). La regolamentazione federale ha quindi di massima abrogato le disposizioni cantonali e comunali tendenti per esempio alla limitazione delle immissioni foniche (art. 2 disp. trans. v. Cost., corrispondente all'art. 49 Cost.), ma non le prescrizioni che fissano gli obiettivi particolari della pianificazione, quali le norme sull'utilizzazione del suolo destinate a definire il carattere di una determinata zona (DTF 117 Ib 147 consid. 2d/cc, 116 Ia 491 consid. 1a). In ogni caso, il diritto federale non disciplina tutti i possibili effetti secondari connessi all'utilizzazione di edifici e impianti, come per esempio le situazioni di pericolo per i pedoni, i problemi di parcheggio e gli inconvenienti per il vicinato
legati al commercio e al consumo di droghe: per la regolamentazione di questi aspetti rimangono quindi riservate le disposizioni cantonali e comunali (DTF 118 Ia 112 consid. 1b pag. 115, 117 Ib 147 consid. 2d/cc e rispettivi rinvii).
In concreto la Corte cantonale non ha fondato il diniego della licenza edilizia su ragioni di carattere ambientale o fonico, ma sulle prospettate immissioni immateriali provocate dal postribolo, che ha qualificato come äzienda molesta per altre causeäi sensi dell'art. 102 cpv. 1 del regolamento edilizio. Tali ripercussioni sulla sensibilità delle persone possono disturbare i vicini direttamente, come pure avere effetti nocivi indiretti, quali una maggiore difficoltà a locare appartamenti siti nel medesimo quartiere oppure un allontanamento della clientela da negozi e commerci (DTF 108 Ia 140 consid. 5c/aa; Crameri, loc. cit., pag. 174 e riferimenti). Analogamente agli esempi suesposti, questi inconvenienti non costituiscono effetti dannosi di natura ambientale disciplinati dal diritto federale. I Giudici cantonali non sono quindi incorsi nell'arbitrio nella misura in cui hanno ritenuto di principio applicabile la disposizione comunale ai disagi di carattere immateriale causati sul vicinato

dall'esercizio della prostituzione nello stabile litigioso, l'art. 102 del regolamento conservando una portata propria in tale ambito. Per il resto, la ricorrente non fa valere una concreta applicazione arbitraria della norma comunale, né
sostiene che la Corte cantonale avrebbe considerato a torto come molesta l'attività litigiosa, tenuto conto delle molteplici funzioni permesse dal piano regolatore per la zona R5: in tali circostanze la fattispecie non deve essere esaminata oltre.
4.
Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso deve essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG). Alle controparti patrocinate da un avvocato e che hanno presentato una compiuta risposta di causa - e cioè la F._____ SA, il Condominio Residenza C._____ e G._____ - si assegna un'indennità a titolo di ripetibili della sede federale (art. 159 cpv. 1 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2.
La tassa di giustizia di fr. 4'000.– è posta a carico della ricorrente, che rifonderà alle seguenti controparti indennità per ripetibili della sede federale, e cioè:

- fr. 1'000.– alla F._____ SA;
- fr. 600.– a G._____;
- fr. 600.– complessivi ai comproprietari del Condominio
Residenza C._____.
3.
Comunicazione alle parti, rispettivamente ai loro patrocinatori, al Municipio di Lugano, alla Divisione degli interni del Dipartimento delle istituzioni, ai Servizi generali del Dipartimento del territorio, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Losanna, 20 giugno 2003
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: