

# TI\_GERICHTE 52.2000.199 vom 14. August 2001

TI Tribunale d'appello, 2001-08-14, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2000.199](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2000.199)

FR: TI\_GERICHTE 52.2000.199 du 14 août 2001

IT: TI\_GERICHTE 52.2000.199 del 14 agosto 2001

## Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

## Erwägungen

### E. 18

cpv. 1 PAm) 2. 2.1. L'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT, ripreso in termini identici dall'art. 67 cpv. 2 lett. a LALPT, prevede che il permesso di costruzione può essere rilasciato soltanto se gli edifici o gli impianti sono conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione. In altre parole, l'autorizzazione è concessa solo per insediamenti la cui destinazione si integra convenientemente nella finalità della zona in cui sorgono. Le costruzioni non devono soltanto evitare di porsi in contrasto con la destinazione assegnata alla zona o di ostacolarne l'utilizzazione conforme, ma devono integrarvisi confacentemente in modo da concorrere al conseguimento degli obbiettivi perseguiti dall'azzoneamento (STF 2 dicembre 1998 in re B. e llcc; RDAT II-1994 N. 56; ZBI 1983 p. 456 e 465; DFGP/UPT, Commento alla LPT, N. 29 ad art. 22; Scolari, Commentario, N. 472 ad art. 67 LALPT). 2.2. I fondi dedotti in edificazione si trovano dal 1973 in zona AP-EP. La loro inclusione in questa specifica zona risulta infatti chiaramente da tutti i documenti pianificatori agli atti e d'altronde tale circostanza non è neppure controversa. Stando così le cose e ritenuta la destinazione pubblica delle opere avversate non v'è dubbio che sotto questo specifico aspetto la licenza ossequi il principio sancito dall'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT (Ruch, Kommentar RPG, N. 79 ad art. 22). 3. La ricorrente ritiene nondimeno che le opere dedotte in licenza non corrispondono a quelle previste nel piano di utilizzazione in vigore. A torto. Il piano delle zone del PR di \_\_\_\_\_ approvato dal Consiglio di Stato il 12 aprile 1988 prevede che nella zona AP-EP in località \_\_\_\_\_ vengano insediati un posteggio, una nuova chiesa, un centro scolastico e culturale, sale multiuso e ulteriori altri servizi, in aggiunta alle infrastrutture già esistenti (chiesa, casa parrocchiale, cimitero, casa dei bambini, parco giochi, giardino pubblico). Ancorché in parte approssimative, simili prospettive edificatorie si avverano del tutto corrette e legittime nella misura in cui indicano con sufficiente chiarezza il fine perseguito dalla creazione della zona AP-EP (DTF 113 Ia 464). D'altra parte, se nel piano delle zone i fondi gravati dal vincolo EP in località \_\_\_\_\_ appaiono riservati per gli scopi appena citati, in altri atti pianificatori vengono destinati alla realizzazione di opere definite con ancor maggiore precisione. Nel rapporto di pianificazione del PR 88 si accenna in particolare alla costruzione di una palestra, di sale riunioni e esposizioni, di una biblioteca e di rifugi di protezione civile (cfr. p. 19). Parimenti nella relazione tecnico-economica (p. 13), che è atto ufficiale e che all'epoca della sua approvazione era addirittura parte integrante del PR giusta l'art. 17 LE 1973. Le opere progettate dal comune (sala multiuso e palestra) corrispondono quindi a quelle contemplate e sancite dal PR. Quand'anche così non fosse, la discrepanza sarebbe sottile e non darebbe

adito a censure di pregio, atteso che il TF - in due casi ticinesi - ha già avuto modo di confermare la legittimità di operazioni volte alla realizzazione di un edificio di interesse pubblico che non corrispondeva più esattamente a quello previsto in origine dal PR (STF 26 maggio 2000 in re D. c. comune di \_\_\_\_\_; DTF 121 II 305, RDAT I-1996 N. 45). 4. L'insorgente sostiene inoltre che il PR non stabilisce con la necessaria precisione i parametri edificatori applicabili alla zona AP \_\_\_\_\_. 4.1. Giusta l'art. 75 Cost., la Confederazione stabilisce i principi della pianificazione territoriale. Questa spetta ai cantoni ed è volta ad un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio mediante l'allestimento di piani direttori e piani di utilizzazione. Siffatti strumenti di pianificazione, unitamente alle procedure di rilascio dei permessi di costruzione, devono essere strettamente correlati e formare un tutt'uno armonioso nel quale ogni elemento adempie una funzione specifica. I piani di utilizzazione hanno carattere vincolante (art. 14 ss. LPT) e vanno elaborati nell'ambito di un processo che garantisca protezione giuridica (art. 33 ss. LPT) e partecipazione della popolazione (art. 4 LPT), soppesando accuratamente gli interessi in gioco (art. 1 cpv. 1 seconda frase e 2 cpv. 1 LPT) e rispettando le indicazioni contenute nei piani direttori (art. 6 ss. e 26 cpv. 2 LPT). La procedura di rilascio di un permesso di costruzione serve a verificare se edifici e impianti sono conformi alla funzione prevista per la zona d'utilizzazione (art. 22 LPT); deve assicurare il rispetto del piano, ma non può sostituirsi ad esso creando delle misure di pianificazione indipendenti che possano sfuggire alla protezione giuridica ed alla partecipazione della popolazione sancite dalla LPT. L'art. 14 LPT impone ai cantoni di disciplinare l'uso ammissibile del suolo mediante piani di utilizzazione. L'art. 29 cpv. 1 LALPT, dal canto suo, obbliga i comuni a stabilire, attraverso apposite norme di attuazione "le regole generali sull'utilizzazione e l'edificabilità del suolo" (lett. a), rispettivamente "le regole particolari sull'utilizzazione ed i parametri edilizi per ogni singola zona, comprese quelle destinate ad edifici ed attrezzature pubbliche" (lett. b). Specificando che l'obbligo di fissare le regole particolari sull'utilizzazione ed i parametri edilizi vale anche per le zone AP-EP, il legislatore cantonale ha inteso rimuovere i momenti di incertezza che caratterizzavano le prescrizioni edilizie adottate per queste zone in base all'art. 16 della LE 1973. In sostanza, si è inteso impedire che norme vaghe ed indeterminate si traducessero in un'inammissibile delega di competenze pianificatorie al municipio, rispettivamente in un altrettanto inammissibile rinvio della definizione dell'assetto pianificatorio alla procedura di rilascio del permesso di costruzione (DTF 113 Ib 374 cons. 5; RDAT I-1996 N. 26 e rinvii). 4.2. Secondo l'art. 44 NAPR di \_\_\_\_\_, nelle zone AP-EP sono ammesse solo le costruzioni a carattere pubblico quali scuole, case dei bambini, uffici amministrativi, attrezzature sportive, la formazione di piazze pubbliche, ecc. Per le distanze verso fondi privati fanno stato le norme dell'art. 9.2. La costruzione - precisa inoltre il disposto - deve inserirsi armoniosamente e correttamente con le zone circostanti. Il PR vigente di \_\_\_\_\_ è stato approvato dal Consiglio di Stato ed è entrato in vigore il 12 aprile 1988. Esso non soggiace pertanto all'obbligo sancito all'art. 29 cpv. 1 lett. b LALPT, in vigore dal 13 novembre 1990, di stabilire i parametri edilizi per le zone AP-EP (cfr., da ultimo, STA inedita 15 luglio 1996 in re T. e F. F., consid. 4.3. relativamente al PR 1977 di Bellinzona; inoltre RDAT I-1996 n. 26). In assenza della necessità di ossequiare di tale imposizione, in passato la giurisprudenza del Tribunale amministrativo, nel solco di quella di altri Cantoni, aveva considerato legittime persino disposizioni di PR di contenuto vago ed indeterminato, che delegavano in larga misura all'autorità esecutiva il compito di definire, caso per caso, i parametri edilizi applicabili alle zone AP-EP: benché imprecise queste disposizioni,

adottate prima dell'entrata in vigore dell'art. 29 cpv. 1 lett. b LALPT, avevano retto alla critica perché contenevano comunque almeno un generico rinvio alle norme applicabili alle zone limitrofe o alle disposizioni generali di PR (cfr. riassuntivamente RDAT I-1996 n. 26, ove il Tribunale si è posto il quesito, poi lasciato irrisolto, circa la legittimità di questa prassi). In concreto, l'art. 44 NAPR fornisce due indicazioni per la costruzione di edifici di interesse pubblico nelle zone all'uopo predisposte sul territorio comunale. La prima è riferita alle distanze minime che i manufatti devono mantenere dai confini di un fondo privato. La seconda è rapportata all'esigenza di inserire validamente le costruzioni nel contesto ambientale esistente. Una simile prescrizione estetica mira ad ottenere un effetto favorevole sul quadro del paesaggio ed ha carattere positivo. Indirettamente, impone che le dimensioni, le altezze e l'ingombro in genere degli edifici pubblici restino contenuti entro limiti che consentano loro di inserirsi armoniosamente nell'ambiente circostante. Al di là dell'applicabilità diretta, certa e meccanica delle prescrizioni sulle distanze dal confine, la formulazione del vincolo estetico in chiave positiva limita pertanto in misura importante il potere di apprezzamento di cui l'autorità comunale deve pur disporre ai fini della concretizzazione dei più disparati interventi edilizi volti a soddisfare i bisogni collettivi. Ne discende, di riflesso, la possibilità effettiva, per le autorità di ricorso, di verificare la legittimità delle scelte operate dall'autorità locale, qualora fossero contestate dai vicini: è quanto, del resto, è già stato fatto alcuni anni orsono, proprio con riferimento all'art. 44 NAPR, in relazione alla costruzione della casa per anziani consortile, al mapp. \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_, avallata con sentenza 21 dicembre 1988 del Tribunale federale (pubbl. in RDAT 1989 n. 90; cfr. per un caso analogo, anche per quanto concerneva la regolamentazione applicabile, la DTF 20 febbraio 1991 riguardante la costruzione di una casa per anziani a \_\_\_\_\_, pubbl. in RDAT I-1992 n. 25). L'art. 44 NAPR permette pertanto, alla fin fine, di disporre - direttamente (distanze) o indirettamente - di un quadro normativo abbastanza completo, ancorché formulato in termini generici, circa i parametri edificatori essenziali ammissibili nelle zone AP-EP. Non può invece essere ritenuta norma vaga ed indeterminata, di dubbia legalità: non mette quindi conto di riesaminare, in questa sede, il fondamento della prassi tollerante adottata in passato, in quest'ambito, dal Tribunale. 4.3. Anche questa censura dev'essere respinta. 5. L'insorgente eccepisce una violazione della distanza dalla strada di PR SR 8.5, di m 4 dal ciglio stradale (art. 9.5.2. NAPR). A ragione. Il problema, che concerne la sala multiuso, progettata a poco più di 2 m dal ciglio stradale, è noto anche al municipio, il quale - in ossequio al principio della proporzionalità - chiede di subordinare semplicemente il rilascio della licenza edilizia all'onere di arretrare ulteriormente la palestra (recte: sala multiuso) onde soddisfare la distanza prescritta (cfr. risposta 19 settembre 2000, pag. 17). Tale richiesta può essere accolta. L'illegalità riscontrata può infatti essere agevolmente sanata disponendo, quale onere accessorio alla licenza edilizia, l'obbligo di arretrare la sala multiuso in modo da ossequiare la distanza di m 4 dal ciglio della strada di PR SR 8.5. Alcuni posteggi annessi alle costruzioni, che non soggiacciono all'obbligo di arretramento (Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, ad art. 25 LE n. 1030), sconfinano invece sul tracciato della SR 8.5.. E' pertanto necessario disporre, quale onere accessorio alla licenza edilizia, l'obbligo di eliminare i due posteggi progettati parzialmente sul sedime stradale. Alla luce delle considerazioni che verranno svolte al consid. 7 che segue, l'imposizione di tali oneri dev'essere tuttavia differita al momento del rilascio della licenza edilizia. 6. L'insorgente denuncia in seguito il comportamento dell'autorità comunale, in palese contrasto con le regole della buona fede: denuncia sulla quale il Consiglio di Stato non ha però preso

posizione. Intanto, l'omissione del Governo di pronunciarsi su questa censura viene sanata dal suo esame da parte del Tribunale. Ad ogni buon conto, la censura di violazione del principio della buona fede non ha alcuna rilevanza, in concreto, ai fini della decisione circa l'esame di conformità dell'avversato progetto con il diritto edilizio e pianificatorio (cfr. art. 2 LE). 7. L'insorgente rileva infine che l'autorità ha ommesso di valutare non solo l'intensità delle immissioni foniche generate dalle opere autorizzate e le misure per contenerle, ma anche l'impatto provocato dall'insieme delle utilizzazioni previste dal PR. A dispetto di quanto obietta il municipio, la censura, ancorché sollevata per la prima volta in questa sede, appare ricevibile (cfr. GAT n. 484).

7.1. L'avversato progetto prevede la realizzazione di una sala multiuso e di una palestra, disposti a "L", uniti da un porticato ed affacciati su di una piazza. Alle spalle degli edifici è prevista la costruzione di un posteggio per 53 autovetture (ridotti a 51 giusta il consid. 5) e 56 moto-cicli. Ci si trova pertanto di fronte ad un impianto ai sensi dell'art. 7 cpv. 7 LPAmb, atto a provocare degli effetti sull'ambiente sottoforma di rumore e inquinamento atmosferico giusta l'art. 7 cpv. 1 LPAmb (cfr. inoltre art. 2 cpv. 1 OIF e art. 2 cpv. 1 lett. a rispettivamente, per il posteggio esterno, cpv. 3 OIA). La sua edificazione ed il suo esercizio soggiacciono pertanto indiscutibilmente all'ossequio della legislazione federale sulla tutela dell'ambiente. Contrariamente a quanto crede la ricorrente, la possibile estensione futura del progetto (II. e III. tappa del piano di indirizzo) non può invece essere inclusa in questo esame, poiché non è oggetto di domanda di licenza.

7.2. Secondo la strategia a due tempi posta alla base dell'art. 11 LPAmb gli inquinamenti atmosferici, il rumore e le vibrazioni sono anzitutto da contenere con misure di limitazione delle emissioni applicate alla fonte (primo grado; art. 11 cpv. 1 LPAmb). Tali provvedimenti, elencati all'art. 12 cpv. 1 LPAmb, devono essere previsti da ordinanze o, per i casi che non vi siano contemplati, da decisioni fondate direttamente sulla LPAmb stessa (art. 12 cpv. 2 LPAmb). Nell'ambito della prevenzione questa limitazione delle emissioni deve spingersi sino al limite massimo consentito dal progresso tecnico, dalle condizioni di esercizio e dalle possibilità economiche: e questo indipendentemente dal carico inquinante esistente (art. 11 cpv. 2 LPAmb). Se, tuttavia, considerate queste misure, sia certo o probabile che gli effetti, tenuto conto del carico inquinante esistente, divengano dannosi o molesti, le limitazioni alla fonte devono essere inasprite (secondo grado; art. 11 cpv. 3 LPAmb). Per la valutazione prognostica di tali effetti dannosi o molesti, suscettibili di esigere un inasprimento delle misure alla fonte, sono determinanti in primo luogo i valori limite delle immissioni, fissati dal Consiglio federale per ordinanza (art. 13 cpv. 1 LPAmb) sulla scorta dei criteri generali enunciati nel secondo capoverso dello stesso disposto e di quelli particolari stabiliti negli art. 14 e 15 LPAmb per gli inquinamenti atmosferici e per il rumore e le vibrazioni rispettivamente. Qualora tali valori (ancora) mancassero o non consentissero di risolvere il problema, le autorità d'esecuzione devono stabilire nel singolo caso, sempre sulla scorta dei citati principi, quanto deve essere ritenuto dannoso o molesto (cfr. riassuntivamente STA 17 dicembre 1997 in re E. e R. F.-H., consid. 3.1., pubbl. in RDAT II-1998 N. 54, STA 27 aprile 1995 in re Eredi C. P., consid. 3.1. pubbl. in RDAT II-1995 N. 68; STA 13 luglio 1993 in re CCMV e comune di \_\_\_\_\_, consid. 2.2., pubbl. in RDAT I-1994 N. 67; inoltre RDAT I-1996 N. 62 consid. 2c; I-1999 n. 66 consid. 2). Gli effetti sono valutati singolarmente, globalmente e secondo la loro azione congiunta (art. 8 LPAmb).

7.3. Nel concreto caso, in sede di rilascio della licenza edilizia l'autorità competente ad applicare la legislazione ambientale, ovvero quella cantonale (art. 3 cpv. 1 LE, 2 cpv. 1 RLE ed allegato 1 al RLE), ha richiamato genericamente l'obbligo di ossequio della LPAmb e delle relative ordinanze. Per quanto concerne l'inquinamento atmosferico,

oltre ad invocare la necessità di rispetto dell'OIA, ha chiesto al comune di produrre, prima dell'installazione, i dati tecnici della caldaia e imposto il rispetto delle raccomandazioni concernenti l'altezza minima dei camini. In merito all'inquinamento fonico, oltre all'obbligo di rispettare l'OIF, il dipartimento ha implicitamente ricordato la strategia a due tempi sancita all'art. 11 LPAmb, specificando inoltre l'applicabilità, nei limiti di cui all'art. 41 OIF, dei valori limite di esposizione al rumore fissati nell'allegato 6 all'OIF medesima. Ha inoltre imposto l'isolamento acustico degli elementi edili e degli impianti tecnici giusta gli art. 32 seg. OIF e relativo rinvio alla norma SIA 181. Ha infine assoggettato ad ulteriore permesso l'utilizzazione della sala multiuso per concerti o manifestazioni musicali. In buona sostanza l'avviso del dipartimento del territorio si limita ad illustrare la legislazione ambientale applicabile alla domanda di costruzione in esame e che quest'ultima dovrebbe pertanto ossequiare. Non procede anche ad una effettiva, puntuale verifica circa la conformità di quest'ultima con la LPAmb e le relative ordinanze di applicazione. Se si escludono gli effetti sull'aria dell'impianto di riscaldamento e l'imposizione dell'obbligo dell'isolamento acustico degli elementi edili e degli impianti tecnici, dall'esame degli atti non risulta che sia stata effettuata una verifica della compatibilità con le esigenze ecologiche dell'impianto in discussione, né sotto il profilo dell'inquinamento fonico, né sotto quello della inquinazione atmosferica. Non sono in particolare stati valutati, mediante debita prognosi, il rumore e le emissioni di sostanze inquinanti che la messa in esercizio degli edifici pubblici in rassegna e degli annessi posteggi provocheranno (soprattutto) sulle adiacenze, sia direttamente - ovvero mediante l'utilizzazione degli edifici, degli annessi spazi aperti e dei parcheggi - sia attraverso il traffico generato lungo le strade di accesso. La circostanza secondo cui l'istante non aveva fornito a questo riguardo praticamente nessuna informazione non sollevava certo il dipartimento dallo svolgimento delle necessarie indagini, volte a permettere l'esame del progetto alla luce della legislazione ambientale, sollecitando se del caso, in primo luogo, al comune resistente la presentazione di una valutazione preventiva del rumore e delle emissioni di sostanze inquinanti giusta l'art. 25 cpv. 1 e 46 cpv. 1 LPAmb e adottando in secondo luogo, laddove necessario, delle adeguate prescrizioni volte a contenere le emissioni giusta gli art. 11 seg. LPAmb. Ancor meno la riscontrata mancanza di informazioni permetteva al dipartimento di ritenere l'avversato progetto conforme alla citata legislazione. 7.4. Le carenze appena descritte precludono la possibilità di procedere ad una debita verifica circa la conformità dell'avversato intervento edilizio con la legislazione di protezione dell'ambiente. La risoluzione governativa impugnata deve pertanto essere annullata, insieme con la licenza edilizia, e gli atti ritornati al dipartimento del territorio affinché emetta un nuovo avviso, includente l'esame della compatibilità con la legislazione ambientale del progetto edilizio in discussione, dopo aver eseguito i necessari accertamenti (art. 65 cpv. 2 PAm). 8. Sulla scorta di quanto precede, il ricorso dev'essere accolto. La tassa di giudizio deve essere posta a carico del comune di \_\_\_\_\_, intervenuto in lite a tutela di interessi propri (art. 28 PAm), il quale deve inoltre essere condannato a versare all'insorgente un adeguato importo per ripetibili (art. 31 PAm). Per questi motivi, visti gli art. 75 Cost.; 2, 14, 22 LPT; 29, 67 LALPT; 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15 LPAmb, 21 LE; 9, 44 NAPR di \_\_\_\_\_; 18, 28, 31, 43, 46, 65 PAm; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. Sono di conseguenza annullate la decisione 27 giugno 2000 (no. 2656) del Consiglio di Stato e la licenza edilizia 20 settembre 1999 rilasciata dal municipio al comune di \_\_\_\_\_ per l'edificazione di una palestra e una sala multiuso; §§. Gli atti sono retrocessi al dipartimento del territorio affinché emetta un nuovo avviso sulla domanda di costruzione, previo esperimento della necessaria

istruttoria. 2. La tassa di giudizio, di fr. 1'000.--, è posta a carico del comune di \_\_\_\_\_, il quale è altresì tenuto a rifondere alla ricorrente identico importo per ripetibili. 3. Intimazione a: \_\_\_\_\_ Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario

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