

# **TI\_GERICHTE 52.2000.84 vom 7. November 2000**

TI Tribunale d'appello, 2000-11-07, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2000.84](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2000.84)

FR: TI\_GERICHTE 52.2000.84 du 7 novembre 2000

IT: TI\_GERICHTE 52.2000.84 del 7 novembre 2000

## **Regeste**

Sentenza o decisione senza scheda

## **Erwägungen**

### **E. 1**

NAPPNTG). Nel perimetro del PPNTG è ammessa la costruzione di edifici d'abitazione, commerciali e amministrativi, di alberghi e ristoranti, infine di edifici per aziende artigianali non moleste: solo il 30% al massimo della superficie utile lorda dei singoli fondi può tuttavia essere destinato a scopi non residenziali (art. 4 cpv. 1 NAPPNTG). 3.2. Per quanto concerne le proprietà private, il PPNTG suddivide 5 aree di intervento (cfr. art. 5 NAPPNTG): aree di mantenimento dell'edificazione, aree di ristrutturazione dell'edificazione, aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe, area di edificazione speciale, aree verdi di contorno. Nelle aree di mantenimento dell'edificazione sono ammesse unicamente la riattazione, la ristrutturazione e la trasformazione degli edifici esistenti (art. 6 cpv. 1 NAPPNTG). Sono tuttavia concessi dei piccoli ampliamenti o sopraelevazioni intesi a completare la continuità del tessuto edificato esistente (art. 6 cpv.

### **E. 2**

NAPPNTG). Nelle aree di ristrutturazione dell'edificazione sono ammessi, oltre ai menzionati interventi, la demolizione e la ricostruzione degli edifici esistente nel rispetto degli ingombri indicati dal piano (art. 7 cpv. 1 NAPPNTG). L'art. 8 NAPPNTG presiede all'edificazione nelle aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe, ove sono ubicati gli edificandi mapp. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_. Nella versione adottata dal consiglio comunale nella seduta del 2 aprile 1996 ed approvata dal Consiglio di Stato con risoluzione 2 dicembre 1997 esso recita come segue: "Nelle aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe sono ammessi gli stessi interventi delle altre zone edificabili del PR; valgono le seguenti prescrizioni particolari: a) gli edifici possono sorgere all'interno dei perimetri delimitati dalle linee di costruzione e di arretramento; b) le facciate degli edifici devono essere allineate alle linee di costruzione; b) altezza massima delle costruzioni: - alla gronda : m 16; - al colmo: m 18; d) non sono ammessi posteggi aperti; è consentito realizzare autorimesse coperte o interrate soltanto se accessibili direttamente dalle aree di circolazione veicolare definite nel piano." Per l'unica area di edificazione speciale prevista, che abbraccia due soli fondi (mapp. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_), l'art. 9 NAPPNTG subordina la possibilità di costruire all'allestimento di un piano di quartiere e fissa nel contempo le prescrizioni edilizie. La risoluzione governativa di approvazione del PPNTG è tuttavia frattanto stata annullata su questo punto con sentenza 29 luglio 1999 del Tribunale della pianificazione del territorio, che ha accolto il ricorso di un proprietario interessato. La menzionata istanza giudiziaria ha considerato lesiva del principio della proporzionalità la disciplina istituita tramite l'art. 9 NAPPNTG ed ha retrocesso gli atti al comune affinché

abbia a riesaminare l'assetto pianificatorio di quello specifico comparto. Nelle aree verdi di contorno non sono invece ammesse nuove costruzioni, ad eccezione di quelle sotterranee; le costruzioni esistenti possono essere mantenute (art. 10 NAPPNTG). 3.3. In sede di approvazione del PPNTG, che ha avuto luogo contestualmente a quella del PR, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la formulazione della prima frase dell'art. 8 NAPPNTG fosse troppo vaga ed indeterminata. Dalla stessa non si riusciva a desumere quali fossero gli interventi ammissibili rispettivamente a quali zone edificabili rinviasse la norma. Il Governo ha pertanto invitato direttamente il municipio a precisare quella frase ed adeguare in conseguenza le NAPPNTG senza dover ottemperare a particolari procedure. L'obbligo di precisazione è stato classificato tra le modifiche, di natura formale o legale, disposte d'ufficio dal Consiglio di Stato (cfr. risoluzione di approvazione 2 dicembre 1997, pag. 24, cifra 3.6.3.; pag. 45 cifra 5.1. lett. g; pag. 48, dispositivo n. 4). In attuazione della menzionata ingiunzione, in data 4 marzo 1998 il municipio di \_\_\_\_\_ ha sottoposto al Consiglio di Stato gli adeguamenti di svariate disposizioni delle norme di attuazione del PR e del PPNTG. Tra queste figurava la seguente riformulazione dell'art. 8 NAPPNTG: "Nelle aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe (situate ai mapp. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_) valgono i parametri edificatori della zona R16 limitrofa. Valgono inoltre le seguenti prescrizioni particolari: a) b) c) d) invariato ". Con lettera del 25 marzo successivo la sezione della pianificazione urbanistica ha informato il municipio che tali modifiche delle norme di attuazione non erano soggette ad approvazione. Essi corrispondevano tuttavia a quanto disposto dal Consiglio di Stato nella risoluzione di approvazione del PR. La sezione della pianificazione ha pertanto invitato il municipio ad aggiornare le norme di attuazione conformemente agli emendamenti sottoposti. 4. Il controverso edificio presenta una superficie utile lorda di mq 1'474,47 e una superficie edificata di mq 394, 24. I mapp. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ assommano, complessivamente mq 913. L'istante si è inoltre impegnato ad acquistare una parte del sub b, accesso, del confinante mapp. \_\_\_\_\_ in caso di approvazione del progetto. In tal modo la superficie edificabile a disposizione aumenta - secondo i calcoli prodotti dal resistente e condivisi dal municipio - a mq 974,50. Gli indici di sfruttamento e di occupazione risultanti sono dell'1,513 rispettivamente del 40,45%. Il municipio di \_\_\_\_\_ ha negato il rilascio della licenza edilizia, poiché l'indice di occupazione risultante dal progetto supera quello concesso del 35%, stabilito dall'art. 13 cpv. 2 lett. b NAPR, che regola l'edificazione nella zona R16, cui rinvia l'art. 8 NAPPNTG nella versione aggiornata. In sede di ricorso il comune ha eccepito anche un'eccedenza rispetto all'indice di sfruttamento dell'1,5, fissato per la zona R16 dall'art. 13 cpv. 2 lett. a NAPR, sempre attraverso il rinvio di cui all'art. 8 NAPPNTG, versione aggiornata. Nel giudizio impugnato il Consiglio di Stato ha tuttavia ritenuto nulla e, pertanto, inapplicabile tale versione, poiché introduceva delle nuove restrizioni, ma in particolare l'obbligo di rispettare gli indici di sfruttamento e di occupazione stabiliti per la zona R16, senza che fosse stata osservata la procedura di approvazione del PP. Dal momento che il testo dell'art. 8 NAPPNTG adottato dal consiglio comunale ed approvato dallo stesso Consiglio di Stato il 2 dicembre 1997 non prevedeva l'obbligo di rispettare indici, l'autorità di ricorso di prima istanza ha concluso che a \_\_\_\_\_ doveva essere rilasciato il permesso di costruzione dell'edificio. L'opinione del Governo, contestata dal comune, deve essere tutelata. 5. 5.1. In limine è necessario rilevare che il calcolo degli indici proposto da \_\_\_\_\_ ed avallato dal municipio è errato. In effetti il sub b del mapp. \_\_\_\_\_ non può entrare in linea di conto per la determinazione della superficie edificabile ai sensi dell'art. 37 LE. Questo fondo, che non è ricompreso nel perimetro del

PPNTG, è assegnato dal PR alla zona R16 e pertanto ad una differente zona di utilizzazione rispetto ai mapp. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_: le quantità edificatorie che gli appartengono non possono pertanto essere trasferite a questi ultimi (art. 38a LE). Ne consegue che gli indici effettivi della controversa edificazione assommano, partendo dalla superficie totale dei soli mapp. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_, di mq 913 complessivamente, all'1,61 rispettivamente al 43,18% (cfr. comunque le riserve circa il modo di calcolare gli indici nelle aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe formulate sub 5.2. in fine). 5.2. Giusta la prima frase dell'art. 8 NAPPNTG, nella sua versione originaria, nelle aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe, in cui sono ubicati in mapp. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_, sono ammessi "gli stessi interventi delle altre zone edificabili del PR". Il significato e la portata di questa frase può essere facilmente compreso attraverso la sua contrapposizione con il testo del primo capoverso degli art. 6 e 7 NAPPNTG, che regolamentano l'edificazione privata nelle altre due aree di intervento previste dal PPNTG, ossia quelle di mantenimento dell'edificazione e quelle di ristrutturazione dell'edificazione rispettivamente (viene esclusa dal paragone l'area di edificazione speciale, in relazione alla quale le possibilità di sfruttamento edilizio devono ancora essere definite; cfr. consid. sub 3.2.). In effetti, giusta l'art. 6 cpv. 1 NAPPNTG nelle aree di mantenimento dell'edificazione sono ammesse solo la riattazione, la ristrutturazione e la trasformazione (esclusiva di ampliamenti) degli edifici esistenti. Nelle aree di ristrutturazione dell'edificazione l'art. 7 cpv. 1 NAPPNTG autorizza, oltre agli interventi appena descritti, la demolizione e la ricostruzione degli edifici esistenti nel rispetto degli ingombri indicati nel piano. L'art. 8 NAPPNTG, che permette di realizzare nelle aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe "gli stessi interventi delle altre zone edificabili del PR", deve pertanto essere interpretato nel senso che tale norma concede al proprietario una maggiore libertà nell'edificazione del suo fondo, svincolandolo dalle limitate possibilità operative prescritte per le altre due altre aree: esso autorizza pertanto in particolare l'erezione incondizionata di nuove costruzioni o l'ampliamento di costruzioni esistenti. La prima frase dell'art. 8 NAPPNTG non esigeva pertanto necessariamente di essere precisata. Se il Governo ha nondimeno ritenuto utile farlo, si trattava semplicemente di esplicitare il menzionato significato. Attraverso l'adeguamento disposto dal municipio in esecuzione dell'ingiunzione governativa la prima frase dell'art. 8 NAPPNTG ha per contro mutato radicalmente contenuto, assoggettando le aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe ai "parametri edificatori della zona R16 limitrofa". Ne è conseguito, in particolare, l'obbligo per le edificazioni di ossequiare anche gli indici di sfruttamento e di occupazione disposti, per tale zona, dall'art. 13 cpv. 2 NAPR, dell'1,5 e 35% rispettivamente. Secondo l'art. 8 NAPPNTG, testo approvato dal Consiglio di Stato nella risoluzione 2 dicembre 1997, le prescrizioni edificatorie delle aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe erano invece semplicemente costituite ( "valgono le seguenti prescrizioni particolari" ): 1. dalla possibilità di edificare all'interno dei perimetri delimitati dalle linee di costruzione e di arretramento sul piano dell'edificazione e degli spazi liberi in scala 1:500, documento componente il PPNTG (lett. a); 2. dall'obbligo di allineare le facciate alle linee di costruzione (lett. b); 3. dall'altezza massima delle costruzioni, di m 16 alla gronda e m 18 al colmo (lett. c). Da tale disposizione non era inoltre deducibile in alcun modo che le costruzioni che sarebbero sorte in tali aree avrebbero dovuto soddisfare anche gli indici previsti per la zona R16. L'unico indizio addotto dal ricorrente a sostegno di questa tesi si riduce ad un passo del rapporto di pianificazione 10 ottobre 1995, ove si spiega che le aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe sono "attribuite ai parametri edificatori della zona R16" (cfr. rapporto citato, pag. 3, cifra 2.2.). Quel documento soggiunge invero,

immediatamente dopo l'accenno favorevole alla tesi del ricorrente, che tali aree "sono vincolate tuttavia ad arretramenti e allineamenti particolari, riferiti all'impianto urbanistico generale del piano particolareggiato; a sud e a nord del nucleo sono previsti due blocchi, ben definiti nelle loro volumetrie, che completano il fronte del nucleo che si affaccia su via \_\_\_\_\_; il blocco ai mapp. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ sostituisce due piccoli edifici in disuso e destinati alla demolizione; il blocco al mapp. \_\_\_\_\_ corrisponde sostanzialmente all'edificio esistente di 5 piani con attico degli anni '60" (cfr. ibidem). Le aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe costituiscono pertanto delle cosiddette aree edificabili ad ubicazione vincolata (cfr. anche la risoluzione governativa di approvazione del PR e del PP 2 dicembre 1997, pag. 23, cifra 3.6.1.). Ora l'edificazione in tali aree è già sufficientemente e convenientemente regolata attraverso l'art. 8 NAPPNTG, nella sua versione originale, ed il relativo appoggio cartografico costituito dal piano dell'edificazione e degli spazi liberi in scala 1:500. Combinando questi due elementi vengono difatti definiti con precisione gli ingombri essenziali dell'edificio: quello in superficie, a forma rettangolare, formato da una linea di costruzione (parallela a via \_\_\_\_\_) e tre linee di arretramento, e quello in altezza, prescritto dalla lettera c della testé menzionata disposizione legale, di m 16 alla gronda e m 18 al colmo, e che corrisponde - tra l'altro - all'altezza massima delle costruzioni concessa nella zona R16 dall'art. 13 cpv. 2 lett. c NAPR. L'ulteriore assoggettamento all'osservanza degli indici previsti per quest'ultima zona non appare pertanto né necessario né adeguato. Intanto - ed in generale - perché, com'è noto, gli indici assolvono in realtà semplicemente una funzione ausiliare rispetto alle altre prescrizioni edilizie usuali che concorrono a definire la quantità edificatoria, ma in particolare a quelle concernenti le distanze e le altezze degli edifici (cfr. STA inedita 15 luglio 1997 in re S. e G. \_\_\_\_\_, consid. 4.2., concernente una fattispecie sostanzialmente identica alla presente, confermata con STA inedita 4 aprile 2000 in re F. e S. Scaroni, consid. 2.1.; inoltre STA 15 luglio 1996 in re F. e Ilcc, consid. 4.3.; Scolari, Commentario, ed. 1997, ad art. 37 LE N. 1110 e 1113 con rinvii): prescrizioni che, nella fattispecie, sono senz'altro date. In secondo - ed in particolare - perché l'edificazione ai mapp. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ è retta dal PPNTG: strumento concepito appositamente per disciplinare nel dettaglio l'uso ammissibile dei fondi privati, che stabilisce pertanto con precisione - in particolare - l'ubicazione e le dimensioni (talora predeterminate, talora massime) dei fabbricati e le superfici che devono essere mantenute a verde. La ricomposizione spaziale ed architettonica del nucleo specificatamente studiata all'uopo, accompagnata dalla cornice non edificata nel suo immediato contorno, ne permette finalmente la valorizzazione (cfr. anche la risoluzione governativa di approvazione del PR e del PP 2 dicembre 1997, pag. 43, cifra 4.3.2., concernente l'evasione del ricorso n. 9). L'imposizione ulteriore dell'osservanza di parametri generici, come gli indici, in un contesto in cui l'edificazione è stata particolarmente studiata può solo compromettere il perseguimento degli obiettivi del piano tramite l'introduzione di inutili, doppie restrizioni. A maggior ragione quando il PP si riferisce ad un nucleo dove la densità edificatoria, notoriamente assai più alta che nelle altre zone, non viene regolamentata attraverso l'imposizione di indici. Né, del resto, le altre aree di intervento del PPNTG sono manifestamente tenute al rispetto di questi ultimi (con l'eccezione dell'area di edificazione speciale, il cui assetto pianificatorio, purtuttavia espressamente concepito in maniera differente dalle altre aree, ovvero "speciale", è ancora incerto). Il perseguimento dell'obiettivo di realizzare, a nord e a sud del nucleo, due blocchi "ben definiti nelle loro volumetrie" (cfr. rapporto di pianificazione poco sopra citato, ibidem) a completazione del

fronte lungo via \_\_\_\_\_, osta pertanto all'assoggettamento della loro costruzione al rispetto degli indici. Ulteriori argomenti depongono poi a favore di questa conclusione. Tra di essi figura, in primo luogo, la decisione del consiglio comunale di non attribuire i mapp. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ alle aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe, di cui fanno parte i mapp. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_, come proposto dal municipio, allo scopo di conseguire, tra l'altro, "una diminuzione edificatoria " (cfr. intervento della consigliera comunale \_\_\_\_\_ alla seduta del consiglio comunale del 2 aprile 1996). Quei fondi sono infatti stati assegnati all'area di edificazione speciale, retta dall'art. 9 NAPPNTG, che subordina la possibilità di costruire all'allestimento di un piano di quartiere e fissa nel contempo le prescrizioni edilizie, tra cui gli stessi indici di sfruttamento e di occupazione della confinante zona R16 (art. 9 NAPPNTG). Il fatto che, come già è stato spiegato, la risoluzione governativa di approvazione del PPNTG sia frattanto stata annullata su questo punto con sentenza 29 luglio 1999 del Tribunale della pianificazione del territorio, non appare di rilievo al riguardo. Inoltre, l'imposizione di indici sul mapp. \_\_\_\_\_, che è ubicato sul lato opposto del nucleo rispetto ai mapp. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ e che, oltretutto, diversamente da questi ultimi, non sembra avere una qualche relazione con la zona R16 (ma semmai, con l'adiacente zona mista amministrativa commerciale, AC1, caratterizzata da una densità fondiaria ben maggiore), arrischia di pregiudicare la realizzazione di una buona parte del blocco auspicato dal PPNTG, che dovrebbe occupare il 60% circa della superficie totale di quel fondo. Da ultimo, il calcolo degli indici nell'area del PPNTG, fatta salva la zona di edificazione speciale, è problematico, per non dire impossibile, dal momento che le superfici vengono definite edificabili o non edificabili direttamente dal piano dell'edificazione e degli spazi liberi in scala 1:500. La superficie totale del fondo non può pertanto far stato quale parametro di calcolo, ed essere utilizzata a titolo di superficie edificabile a norma dell'art. 37 LE. 5.3. Sulla scorta di quanto precede, l'adattamento operato direttamente dal municipio circa il testo dell'art. 8 NAPPNTG riveste indubbiamente carattere sostanziale, poiché introduce l'obbligo, fino a quel momento inesistente, di rispettare nelle aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe gli indici di sfruttamento e di occupazione stabili all'art. 13 cpv. 2 lett. NAPR per la zona R16. Tale adattamento poteva pertanto avere luogo solo seguendo la procedura di modifica del PPNTG: doveva cioè essere sancito da parte del consiglio comunale ed essere approvato dal Consiglio di Stato (art. 55 cpv. 1 e relativo rinvio agli art. 34 cpv. 1, 37 cpv. 1 e 41 cpv. 2 LALPT). La modifica del testo dell'art. 8 NAPPNTG effettuata dal municipio non ha pertanto alcun valore legale; è nulla ed inoperante. Per decidere sulla domanda di costruzione fa pertanto stato esclusivamente il testo votato dal consiglio comunale ed approvato dal Governo il 2 dicembre 1997: come ha stabilito quest'ultimo attraverso la decisione impugnata, il resistente ha pertanto diritto al rilascio della licenza edilizia. 5.4. Non può inoltre essere ascoltata la tesi ricorsuale secondo cui, se la procedura messa in atto motu proprio dal municipio è nulla, rimarrebbe inattuato l'ordine impartito dal Consiglio di Stato nella risoluzione di approvazione di PR e PP di precisare l'art. 8 NAPPNTG introducendo l'obbligo di osservare gli indici: circostanza che legittimerebbe l'adozione di una misura di salvaguardia della pianificazione del territorio sotto forma di una sospensione della decisione sulla domanda di costruzione in applicazione dell'art. 65 LALPT. In effetti, sulla base delle motivazioni sopra sviluppate l'intenzione del municipio di assoggettare le aree di raccordo alle zone edificabili limitrofe agli indici di sfruttamento e di occupazione non costituisce né una corretta esecuzione dell'ingiunzione governativa, né un pertinente studio pianificatorio in atto ai sensi della menzionata disposizione legale, tale da legittimare

una decisione di sospensione della decisione municipale circa il rilascio della licenza edilizia. D'altra parte un contrasto tra un progetto e uno studio pianificatorio in atto è dato quando l'indice di sfruttamento viene superato in maniera sostanziale (art. 25 cpv. 2 lett. b RLALPT); differenze nell'indice di occupazione non giustificano invece una decisione di sospensione, tranne che nell'ipotesi di grave contrasto (art. 25 cpv. 3 RLALPT). La giurisprudenza di questo Tribunale ha considerato come non sostanziale un sorpasso dell'indice di sfruttamento nell'ordine del 10-20% (RDAT 1978 n. 69) ed ha negato la qualifica di grave contrasto ad un superamento dell'indice di occupazione dell'11, 82% (RDAT 1976 n. 77). Ora, l'avversato progetto, che presenta un sorpasso dell'indice di sfruttamento del 7,33% (1,61 rispetto a 1,5) e di quello di occupazione dell'8,18% (43,18% rispetto a 35%) non può pertanto essere ritenuto in contrasto con gli intendimenti del municipio: in nessun caso quest'ultimo potrebbe pertanto far capo ad una decisione sospensiva. 5.5. Il fatto, da ultimo che il resistente abbia riportato gli indici nel formulario di inoltro della domanda di costruzione ed abbia altresì fornito il loro calcolo per quanto concerneva il progetto non permette di mutare le conclusioni appena esposte, ma in particolare di pregiudicare il rilascio della licenza edilizia in suo favore. E' certamente vero che il resistente conosceva l'opinione in merito del municipio, per averne discusso in sede di trattazione della prima domanda di costruzione, poi ritirata, ma questa circostanza non gli precludeva il diritto di impugnare la decisione di diniego del permesso, sola possibilità che gli rimaneva per fare chiarezza sull'oggetto. Del resto, in sede di discussione della prima domanda di costruzione, egli aveva chiaramente prospettato la tesi dell'inapplicabilità degli indici (cfr. lettera 22 giugno 1998 del precedente patrocinatore al municipio). 6. Il ricorso deve pertanto essere respinto. Il comune, che non é insorto a tutela di interessi economici propri, può essere sollevato dal pagamento della tassa di giudizio; questa deve pertanto essere posta esclusivamente a carico di \_\_\_\_\_, che ha postulato l'accoglimento del gravame dell'ente pubblico (art. 28 PAmM). Le ripetibili da versare a \_\_\_\_\_ devono inoltre essere ripartite tra le due menzionate parti (art. 31 PAmM). Nulla deve invece essere posto a carico di \_\_\_\_\_, che ha rinunciato a formulare delle conclusioni, rimettendosi al giudizio del Tribunale. Per questi motivi, visti gli art. 21, 37, 38a LE, 34, 37, 41, 55, 65 LALPT, 25 RLALPT, 3, 18, 28, 46, 31 PAmM; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giudizio, di fr. 1'000.--, é posta a carico di \_\_\_\_\_. Quest'ultima ed il comune di \_\_\_\_\_ sono condannati a versare a \_\_\_\_\_ fr. 1'000.-- per ripetibili, in ragione di metà ciascuno. 3. Intimazione a: \_\_\_\_\_ Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario