

# **TI\_GERICHTE 52.2018.171 vom 21. Februar 2018**

TI Tribunale d'appello, 2018-02-21, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2018.171](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2018.171)

FR: TI\_GERICHTE 52.2018.171 du 21 février 2018

IT: TI\_GERICHTE 52.2018.171 del 21 febbraio 2018

## **Regeste**

Licenza edilizia per un nuovo edificio residenziale

## **Erwägungen**

### **E. 4**

Superficie utile lorda - conformità di zona

#### **E. 4.1**

Giusta l'art. 37 cpv. 1 LE, l'indice di sfruttamento (i.s.) è il rapporto tra la superficie utile lorda degli edifici (SUL) e la superficie edificabile del fondo. Secondo l'art. 38 cpv. 1 LE, quale SUL si considera la somma della superficie dei piani sopra e sotto terra degli edifici, incluse le superfici dei muri e delle pareti nella loro sezione orizzontale. Dal computo della SUL sono escluse tutte le superfici non utilizzate o non utilizzabili per l'abitazione o il lavoro; tra queste, le cantine, i solai, le lavanderie e gli essiccatoi delle abitazioni (cfr. art. 38 cpv. 1 LE). Non vengono inoltre computati, in base all'art. 40 cpv. 1 del regolamento di applicazione della legge edilizia del 9 dicembre 1992 (RLE; RL 705.110), gli archivi e i magazzini sotterranei, non accessibili al pubblico e che non servono per il lavoro. L'utilizzazione di un locale per il lavoro deve essere intesa in senso lato. Non occorre che il locale sia occupato da persone e diretto da persone esercitanti un'attività. Per essere computato nella SUL è sufficiente che esso serva a tale attività e appaia pertanto integrato nel processo lavorativo al quale uno stabile è assegnato. In tal senso, vanno di principio conteggiati i depositi che come tali non hanno una destinazione autonoma, ma di locali al servizio di un'attività lavorativa (cfr. RDAT 1985 n. 77, 1984 n. 77; STA 52.2017.197/199/200 del 14 maggio 2018 consid. 3.3; Adelio Scolari, Commentario, II ed., Cadenazzo 1996, n. 1127 seg. e 1130 ad art. 38 LE). Per costante giurisprudenza, decisiva ai fini del computo della superficie di un locale non è l'indicazione fornita dai piani circa la sua destinazione, ma l'oggettiva possibilità di utilizzare la superficie di un determinato vano a fini abitativi o lavorativi (cfr. RtiD II-2008 n. 22 consid. 3.1; RDAT I-1994 n. 30 consid. 2.2; STA 52.2009.314 del 3 febbraio 2010 consid. 4 confermata da STF 1C\_158/2010 del 3 agosto 2010 in RtiD I-2011 n. 18, 52.2006.20 del 1° marzo 2006 consid. 5.2.2; Scolari, op. cit., n. 1126 ad art. 38 LE). La superficie degli spazi non conteggiati nella SUL deve inoltre situarsi in un rapporto ragionevole con i bisogni oggettivi dell'utilizzazione principale dell'edificio. Locali non computabili sovradimensionati sono computati per la parte eccedente (cfr. STA 52.2013.305 del 6 novembre 2013 consid. 2.1, 52.2009.137 del 7 settembre 2009 consid. 2.1; Scolari, op. cit., n. 1129 ad art. 38 LE).

#### **E. 4.2**

Giusta l'art. 22 cpv. 2 lett. a della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700), ripreso dall'art. 65 cpv. 2 lett. a della legge sullo sviluppo

territoriale del 21 giugno 2011 ( LST ; RL 701.100) , l'autorizzazione a costruire è rilasciata solo se gli edifici e gli impianti sono conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione. Ciò significa che nelle singole zone possono essere autorizzati soltanto insediamenti la cui destinazione si integra convenientemente nella funzione assegnata alla zona di situazione. Non basta che non si pongano in contrasto con la funzione di zona, ossia che non ostacolino l'utilizzazione conforme alle finalità pianificatorie perseguite dalla zona. Per essere autorizzate, le nuove costruzioni devono apparire collegate da un nesso adeguato alla funzione della zona in cui si collocano (cfr. RDAT II-2002 n. 77 consid. 3.1, I-2002 n. 59 consid. 2.1, II-1994 n. 56 consid. 4.1; Alexander Ruch , Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Zurigo 1999, n. 70 seg. ad art. 22; Adelio Scolari , op. cit., n. 472 ad art. 67 LALPT). In base all'art. 35 cpv. 1 NAPR, nella zona residenziale semi-intensiva RSI 5 è ammessa unicamente l'edificazione di costruzioni residenziali .

### **E. 4.3**

Nel caso concreto, il progetto prevede di ricavare all'interno dello zoccolo, al livello inferiore P-2, cinque locali destinati a "cantina/archivio", con superfici variabili tra 17 e 24 mq (oltre a un vano "deposito bici-carrozzine" di ampiezza analoga). Il Governo, scostandosi dal Municipio, ha ritenuto che questi locali dovessero essere conteggiati nella SUL, poiché oggettivamente destinati alle attività commerciali dello stabile esistente, a cui sarebbero funzionalmente connessi. Ciò nonostante ha ritenuto che la SUL complessiva del progetto rientrasse ancora nel limite massimo consentito, grazie alla cessione a titolo gratuito dell'area del fondo toccata da via \_\_\_\_\_ (vincolata dal PR a strada di servizio; art. 38 cpv. 2 § LE). La ricorrente non contesta queste conclusioni, ma eccepisce che - a fronte della destinazione commerciale accertata - il Governo avrebbe dovuto negare la licenza edilizia, non essendo data la conformità di zona. La censura è pertinente e resiste alle tesi opposte della resistente, che sostiene che i controversi locali al piano P-2 non dovrebbero nemmeno essere conteggiati nella SUL.

#### **E. 4.3.1**

Per quanto concerne la destinazione, nessuno contesta in questa sede che i controversi locali non siano attribuiti alle nuove unità abitative (che già dispongono di tre cantine, di ca. 6-7 mq l'una, al P -1), ma allo stabile esistente . Invano la resistente pretende invece che all'interno dell'edificio esistente non vi sarebbero solo attività di tipo commerciale, ma pure tre appartamenti (ricavati dalla sopraelevazione autorizzata nel 2013), che sarebbero privi di cantina e lavanderia. A prescindere dal fatto che essa aveva in un primo tempo dichiarato di voler assegnare l'intero piano deposito alla proprietà CO 1 (cfr. relazione tecnica) e poi, in sede di variante, a

#### **E. 4.3.2**

Ferma questa premessa, a giusta ragione la precedente istanza ha stabilito che la superficie di tali vani dovesse essere interamente conteggiata nella SUL; la conclusione è infatti del tutto conforme alla giurisprudenza (cfr. supra consid. 4.1). Il computo, come osservato dal Governo, non determina tuttavia un sorpasso dell'indice di sfruttamento massimo (1.0) ammesso dall'art. 35 NAPR: la quantità edificatoria derivante dall'area (443 mq) vincolata a strada (ceduta gratuitamente), maggiorata a quella del fondo (3'146 mq), permette infatti di sopperire a qualsiasi mancanza di SUL (art. 38 cpv. 2 § LE). E ciò anche considerando che la SUL già sfruttata dalla costruzione esistente (2'219 + 582.83 mq per la sopraelevazione), in base al doc. 3 prodotto dalla resistente, è a ben vedere superiore (> 156.45 mq) rispetto a

quanto indicato in sede di progetto (2'219 + 426.38 mq, cfr. calcolo SUL e citato doc. 3).

#### **E. 4.3.3**

Senonché, come a ragione eccepisce l'insorgente, il Consiglio di Stato non poteva limitarsi a queste conclusioni. La destinazione prevalentemente commerciale dei depositi del livello P-2 non incide in effetti solo sull'indice di sfruttamento, ma, prima di tutto, sulla conformità di zona dell'edificio, che costituisce uno dei requisiti centrali ai fini del rilascio dell'autorizzazione a costruire (cfr. art. 22 cpv. 2 lett. a LPT). Ritenuto che nella zona RSI 5 è consentita unicamente l'edificazione di costruzioni residenziali (art. 35 cpv. 1 NAPR), è palese che il nuovo edificio - nella misura in cui prevede di adibire quasi un intero piano ad altri contenuti, non residenziali - si pone in netto contrasto con la funzione di zona. Da questo profilo non può pertanto essere autorizzato.

#### **E. 4.3.4**

Né potrebbe peraltro esserlo in applicazione degli art. 66 LST e 86 del regolamento della LST del 20 dicembre 2011 ( RLSt ; RL 701.110) , alla stregua di un ampliamento di uno stabile esistente, in contrasto con la funzione di zona. Premesso che non è dato di sapere se l'edificio presente sulla part. \_\_\_\_\_ potrebbe prevalersi di queste prescrizioni, nessuno pretende in effetti che i controversi depositi ad uso commerciale siano oggettivamente indispensabili ai fini di un suo ulteriore uso (cfr. art. 66 cpv. 2 LST e 86 cpv. 2 lett. b RLSt; STA 52.2018.21 del 25 febbraio 2019 consid. 8.1 e 8.2). Inoltre, le predette disposizioni non permettono in ogni caso di eseguire trasformazioni che - come si vedrà qui di seguito - non rispettano tutte le altre disposizioni del PR (cfr. ibidem ).

#### **E. 5**

lett. a RLSt e, in precedenza, art. 29 cpv. 1 lett. c della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 [BU 1990, 365]; cfr. anche Ivanov , op. cit., pag. 94).

#### **E. 5.1**

Le percentuali di area verde esprimono di regola il rapporto tra l'area verde e la superficie edificabile di un fondo. In generale, questo genere di parametri concorre a definire un equilibrio fra aree edificate e non, garantendo il mantenimento a verde di determinate aree e limitando lo sfruttamento di un fondo (cfr. Daniela Ivanov , Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, Friburgo 2006, pag. 93 seg.; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert , Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, pag. 385; Peter Hänni , Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Berna 2016, pag. 324; cfr. inoltre STPT 90.2001.100 del 20 febbraio 2003 consid. 8, 90.2001.90 del 23 gennaio 2003 consid. 4.5; STA 52.2005.288 del 3 febbraio 2006 consid. 2.1). In tal senso, l'area verde può anche essere definita quale quota parte della superficie che deve essere mantenuta libera da costruzioni (cfr. ad es. STA 52.2007.131 del 19 giugno 2007 consid. 5.1, confermata da STF 1C\_247/2007 dell'11 marzo 2008). Generalmente gli indici relativi alle aree verdi rispondono inoltre al principio pianificatorio di strutturare gli insediamenti secondo i bisogni della popolazione, inserendovi molti spazi verdi e alberati (cfr. art. 3 cpv. 2 LPT; sentenza del 3 agosto 2009 del Verwaltungsgericht di Berna, VGE 100.2009.102, in BVR 2009 pag. 551 segg., 553; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, n. 48 ad art. 3; inoltre, Hänni , op. cit., pag. 324). Permettono poi, in particolare nelle zone a forte densità di abitazione, di garantire un ambiente naturale, contrastando nel contempo anche l'eccessiva

impermeabilizzazione del suolo (cfr. Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., pag. 385; BVR 2009 pag. 554). Quali superfici possano essere computate nelle aree verdi dipende comunque dalle prescrizioni concretamente applicabili, segnatamente dalla regolamentazione del PR (cfr. art. 30 cpv. 1 n.

### **E. 5.2**

Secondo l'art. 35 cpv. 2 NAPR, nella zona RSI 5 è imposta una percentuale minima di area verde pari al 35%. L'art. 10 NAPR precisa che l'area verde minima prescritta dalle normative di zona deve consistere in una superficie unitaria arredata e mantenuta a prato o a giardino, possibilmente alberato e che sia direttamente accessibile dagli edifici ai quali è al servizio (cpv. 1). L'arredo di queste superfici , soggiunge il cpv. 2, deve avvenire con vegetazione prevalentemente indigena; la copertura deve essere di tipo filtrante. Al fine di ottenere un disegno urbano qualificato il Municipio può consentire che l'area verde sia attrezzata in parte o totalmente con elementi di arredo (cpv. 3). Il cpv. 4 regola infine le aree soggette a vincolo di piantagione. L'art. 10 NAPR contiene diversi concetti giuridici di natura indeterminata, che riservano all'autorità decidente una certa latitudine di giudizio ai fini dell'individuazione del loro contenuto. Esige in particolare che l'area verde minima sia formata da (1) una superficie unitaria (arredata e mantenuta a prato o a giardino, possibilmente alberato) e (2) sia direttamente accessibile dallo stabile al cui servizio si pone. Fissa inoltre ulteriori criteri per la sua configurazione (quali il tipo di vegetazione, la natura filtrante) e la possibilità di attrezzarla con elementi di arredo. Non precisa per contro se, nella quota minima, possano o meno essere computate anche superfici inverdite, approntate sopra le coperture o i tetti delle costruzioni.

### **E. 5.3**

Ai sensi dell'art. 32 cpv. 4 NAPR, nelle aree edificabili come la zona RSI 5, fa stato una zonizzazione dimensionale dove le quantità edificatorie sono definite con l'indice di sfruttamento, la percentuale di area verde e le altezze . In base al PR, il parametro dell'area verde determina quindi il grado di sfruttamento ammissibile dei fondi, che deve essere calcolato per ogni nuovo intervento (incluso nel computo i fabbricati già esistenti che si mantengono, cfr. art. 5 cpv. 2 NAPR). La percentuale dell'area verde ha quindi una chiara funzione di limitare gli ingombri, circoscrivendo (similmente a un indice di occupazione) la superficie che deve rimanere libera da costruzioni ed essere conservata a verde. Considerazione, questa, che già da sola porta a escludere che nell'area in questione possano essere conteggiate superfici ricoprenti costruzioni (principali o accessorie), che, come tali, non potrebbero neppure sfuggire all'indice di occupazione (art. 37 e 38 cpv. 3 LE). Da questo profilo, si potrebbe tutt'al più solo ammettere che siano computabili le superfici piantumate sovrastanti costruzioni sotterranee (cioè non sporgenti su tre lati più di 50 cm dal terreno sistemato, cfr. art. 5 cpv. 5 NAPR), ovvero opere che, in assenza di una diversa disposizione, non andrebbero nemmeno considerate ai fini dell'indice di occupazione (cfr. STA 52.2009.72 del 17 giugno 2010 consid. 4). Deduzione, quest'ultima, che in concreto appare peraltro congruente con la regola generale prevista all'art. 8 NAPR ("costruzioni sotterranee"), secondo cui l'occupazione del fondo, incluse le costruzioni sotterranee, può raggiungere fino al massimo il 70% della superficie del mappale. L'impossibilità di conteggiare nell'area verde le coperture o i tetti inverditi di costruzioni principali o accessorie risulta inoltre coerente con i diversi criteri posti dall'art. 10 NAPR. In particolare, di quelli che tendono a evitare una frammentazione delle aree verdi per salvaguardarne le funzioni di ricreazione, svago e respiro ( superficie unitaria , cfr. STPT 90.2001.100 citata

consid. 8), come pure di quelli che mirano ad assicurare la permanenza di terreno che, seppur fabbricato intensivamente, possa continuare a svolgere le sue funzioni naturali, di sustrato per lo sviluppo delle piante e le loro radici ( mantenuta a prato o a giardino, possibilmente alberato ) e di infiltrazione delle acque ( la copertura deve essere di tipo filtrante ). Appare inoltre conforme al senso e alle altre diverse finalità in genere di questi parametri (cfr. supra consid. 5.1). Obiettivi, che i tetti verdi (intensivi o estensivi) sono invece solo parzialmente in grado di assolvere, senza cioè potersi sostituire compiutamente a un suolo allo stato naturale, ricoperto di vegetazione (cfr. BVR 2009 pag. 554 seg.). E ciò nonostante i tetti verdi - rispetto a quelli che non lo sono affatto - comportino degli indubbi vantaggi, in particolare dal profilo estetico (attenuando l'impatto dell'edificio sul paesaggio, specialmente da lontano, cfr. pure Lorenzo Anastasi/Sarah Socchi , Le costruzioni a gradoni nel Canton Ticino, in RtiD I-2015 pag. 391; Carmen Walker Späh , Definition der Terrassenbauweise, in PBG Aktuell 2/1996, pag. 25), ma anche nella misura in cui - a dipendenza della loro effettiva configurazione - possono più o meno trattenere delle acque piovane e/o assolvere alcune funzioni ecologiche (ad es. di collegamento faunistico, cfr. BVR 2009 pag. 554 seg.).

#### **E. 5.4**

In concreto il fondo dedotto in edificazione - sottratta la superficie frattanto ceduta al Comune (443 mq) - ha una superficie edificabile di 3'146 mq. Deve quindi disporre di un'area verde pari ad almeno 1'101.10 mq. Tale area è invero minore rispetto a quella (1'256.15 mq) considerata dal Municipio (sulla base dello schema prodotto dall'CO 1 con le osservazioni del 20 dicembre 2016; cfr. decisione del 3 maggio 2017, pag. 3); è tuttavia superiore a quella (1'038.10 mq) ritenuta dal Governo, appoggiandosi al calcolo prodotto in quella sede (cfr. risposta del 4 luglio 2017 pag. 5 seg. e doc. 3, che per l'area vincolata a strada ha erroneamente dedotto 498 mq, anziché 443 mq). Il progetto, secondo il citato schema considerato dal Municipio, prevede un'area verde complessiva di 1'260.51 mq, formata da diversi appezzamenti, e tra questi (1) la copertura verde dello zoccolo di collegamento fra il nuovo edificio e quello esistente, (2) un'aiuola spartitraffico al centro del fondo, (3) delle fasce di contorno all'accesso e ai posteggi esterni, come pure (4) delle scale e/o camminamenti lungo il confine nord.

#### **E. 5.5**

Ora, contrariamente a quanto concluso dal Governo, è anzitutto da escludere che (1) la copertura verde dello zoccolo di 112 mq (cfr. citato doc. 3 prodotto dalla resistente al Governo) possa essere computata nell'area verde. Questo corpo di fabbrica, ancorché parzialmente interrato, s'innalza dal terreno sistemato per più di 3 m (incluso il parapetto, cfr. prospetto nord; cfr. anche sezione ST 01): è quindi a tutti gli effetti una costruzione principale, che determina un apprezzabile ingombro e incide sulla superficie edificata. Non è in ogni caso assimilabile a una costruzione sotterranea, sporgente dal terreno al massimo m 0.50 (cfr. art. 5 cpv. 5 NAPR). Conformemente a quanto illustrato poc'anzi (consid. 5.3), non può pertanto essere conteggiato nell'area verde libera da costruzioni ai sensi degli art. 10 e 35 cpv. 1 NAPR. Considerata la sua esile configurazione (spessore di ca. 20 cm), non è peraltro ben dato di vedere come potrebbe essere filtrante e prestarsi allo sviluppo radicale delle piante.

#### **E. 5.6**

Insostenibile è inoltre la valutazione del Municipio di computare (2) l'aiuola spartitraffico (111.44 mq) tra la rampa dell'autorimessa e i posteggi esterni, disgiunta dagli altri appezzamenti sistemati a verde. Pur tenendo conto del riserbo di cui deve dar prova questo Tribunale nell'interpretazione dei concetti giuridici di natura indeterminata di norme comunali - a meno di ritenere ammissibile ogni e qualsiasi macchia di verde sparsa su un fondo - non è francamente dato di vedere come con quest'aiuola (con o senza annesso a "L" di 56.41 mq, invero non più previsto nell'ultimo calcolo allegato, cfr. citato doc. 3; cfr. anche risposta del 25 maggio 2018 dell'CO 1, pag. 10) l'area verde sulla part. \_\_\_\_\_ possa ancora formare una superficie unitaria ai sensi dell'art. 10 NAPR (o anche solo "tendere o ispirare all'unità di tutte le componenti", cfr. risposta citata). Il Municipio non lo spiega, mentre la resistente tutto sommato nemmeno lo pretende, riconoscendo al contrario che quest'aiuola è a tutti gli effetti scollegata dal resto dell'area verde. Apparentemente, non risulta quindi neppure direttamente accessibile dall'edificio.

#### **E. 5.7**

Identica conclusione vale per (3) lo scorporo (aiuola) che fa da contorno all'accesso, rispettivamente la stretta fascia che delimita i posteggi verso via \_\_\_\_\_ (tutt'al più destinabile a una siepe, cfr. peraltro anche le viste su [www.google.ch /maps](http://www.google.ch/maps), cfr. al riguardo STF 1C\_382/2015 del 22 aprile 2016 consid. 6.5). Anche queste superfici (di almeno una ventina di mq) vanno senz'altro dedotte, non potendo chiaramente essere accessibili, né formare un complesso unitario con l'area restante. Da sottrarre è infine (4) la superficie asfaltata (ca. 12 mq) adibita a scale e camminamento lungo il confine nord (cfr. pianta P00).

#### **E. 5.8**

Già solo deducendo queste diverse superfici (1-4, pari ad almeno 311.85 mq) - e senza che occorra soffermarsi sugli ulteriori appezzamenti previsti dai diversi schemi di calcolo (di cui dagli atti non emergono peraltro compiutamente le caratteristiche) - l'area verde minima prevista (948.66 mq) non rispetta abbondantemente quella minima (1'101.10 mq) prescritta (art. 35 cpv. 1 NAPR). Anche su questo punto il giudizio impugnato non può quindi essere tutelato.

#### **E. 6.1**

Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso deve dunque essere accolto, con conseguente annullamento del giudizio governativo e della licenza edilizia rilasciata dal Municipio.

#### **E. 6.2**

Dato l'esito, la tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAmM) è posta a carico della CO 1, secondo soccombenza. Il Comune ne va esente essendo comparso in lite per esigenze di funzione e non per tutelare suoi interessi particolari. L'istante in licenza è inoltre tenuta a rifondere alla ricorrente, assistita da un legale, un'adeguata indennità a titolo di ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAmM) per entrambe le sedi. Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza sono annullate: 1.1. la decisione del 21 febbraio 2018 (n. 774) del Consiglio di Stato; 1.2. la licenza edilizia del 3 maggio 2017 del Municipio di Paradiso rilasciata alla CO 1 per l'edificazione di un nuovo edificio residenziale plurifamiliare (part. \_\_\_\_\_). 2. La tassa di giustizia di fr. 2'500.- è posta a carico della CO 1, la quale è inoltre tenuta a versare alla ricorrente un identico importo a titolo di ripetibili per entrambe le sedi. All'insorgente va restituito l'importo di fr. 1'800.- versato a titolo di anticipo. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale

federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente La vicecancelliera

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