

TI_GERICHTE 90.2001.101 vom 17. Januar 2003

TI Tribunale d'appello, 2003-01-17, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2001.101

FR: TI_GERICHTE 90.2001.101 du 17 janvier 2003

IT: TI_GERICHTE 90.2001.101 del 17 gennaio 2003

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 33

cpv. 3 lett. b LPT - i casi in cui è impugnata una modifica del piano regolatore disposta d'ufficio dal Consiglio di Stato. 3. 3.1. I ricorrenti censurano le seguenti prescrizioni previste dall'art. 44 NAPR, che regola l'edificazione nella zona residenziale intensiva (zona B): obbligo di destinare ad abitazione i 4/5 della superficie utile lorda (SUL), area verde minima del 30%, altezza minima delle costruzioni di m 13.50. A loro giudizio queste prescrizioni rendono difficile la realizzazione di punti di vendita. 3.2. Ogni restrizione di diritto pubblico della proprietà è, di regola, compatibile con la garanzia della proprietà, ancorata all'art. 26 Cost. (che riprende sostanzialmente l'art. 22ter vCost.), soltanto se si fonda su di una base legale sufficiente, se è giustificata da un interesse pubblico preponderante e se è conforme al principio della proporzionalità (art. 36 Cost.). La zona B è stata destinata, in prevalenza, alla residenza. Essa non esclude, tuttavia, la presenza, minoritaria, di contenuti - non molesti - commerciali, artigianali, amministrativi e di carattere alberghiero. Tenendo conto delle altezze permesse (altezza massima di m 16.50) rispettivamente imposte (altezza minima m 13.50) e della densità edificatoria concessa (indice di sfruttamento pari a 1) il Consiglio di Stato ha ritenuto come la limitazione delle funzioni minoritarie al 20% della SUL appaia assolutamente legittima: dal lato pratico essa induce, ad esempio, a collocare le relative attività a pianterreno. La situazione esistente su singoli fondi non permette, d'altra parte, di rimettere in forse una precisa scelta pianificatoria dell'autorità comunale. Per quanto riguarda invece l'area verde minima, del 30%, trattasi di un parametro introdotto in alternativa all'indice di occupazione. Quest'ultimo assomma, pertanto, di principio, al 70% della superficie edificabile; in realtà esso è però inferiore poiché, giusta l'art. 10 cifra 1 NAPR, le superfici sistemate con grigliati per l'accesso ed il parcheggio non possono essere computate nell'area verde. Ciononostante, sempre secondo il Governo, è assicurata una comoda utilizzazione della superficie dei fondi interessati. In merito all'altezza minima, il Governo ha premesso che trattasi di un vincolo utilizzato, da tempo, soprattutto in ambito cittadino. Il rapporto di pianificazione - ha rilevato il Consiglio di Stato - mette in evidenza i problemi di strutturazione urbanistica in diversi quartieri di recente edificazione, soprattutto per quanto riguarda il disegno urbano e la qualità degli spazi pubblici e privati, ed esprime la volontà di evitare il sottoutilizzo del territorio e di migliorare il tessuto costruito. La norma proposta intende dunque favorire un tessuto insediativo coerente, che prevenga le tipologie più disparate nei quartieri interessati, caratterizzati dall'accostamento tra costruzioni di piccola taglia ed edifici di mole rilevante. Per questi motivi, secondo il Consiglio di Stato

l'imposizione di un'altezza minima costituisce una misura pianificatoriamente corretta e sostenibile. 3.3. Il Tribunale non può che far sue, su questo punto, le considerazioni adottate dal Consiglio di Stato. Queste non sono minimamente scalfite dalle contestazioni, peraltro nemmeno sorrette da una congrua motivazione, degli insorgenti, volte a conseguire unicamente la possibilità di uno sfruttamento commerciale del mapp. _____ nella misura massima possibile, ancorché inserito in una zona prevalentemente residenziale, e con i più favorevoli parametri edilizi per questo tipo di insediamento. Le censurate misure, che si fondano su di una base legale, appaiono per contro giustificate da un interesse pubblico ampiamente prevalente rispetto a quello, contrario, di natura soggettiva, invocato dagli insorgenti, e appaiono altresì proporzionate. 3.4. Su questo punto il gravame dev'essere respinto. 4. 4.1. I ricorrenti mettono in seguito in discussione l'art. 53 NAPR, regolamentante i posteggi, indubitabilmente la norma di attuazione del piano regolatore più contestata. In generale, essi censurano la limitazione del numero di posteggi che possono rispettivamente devono essere eseguiti nella zona B, in relazione a funzioni non residenziali, giusta l'art. 53 cifra 3.3.3 NAPR rispetto al fabbisogno teorico di posteggi per edifici ed impianti stabilito alla cifra 3.2 della stessa disposizione. Contestano indi la cifra 8 della norma, che prevede l'obbligo di eliminare i posteggi eccedenti il numero consentito dalla stessa. 4.2. L'obbligo di costruire dei posteggi sulla proprietà privata, sancito all'art. 53 NAPR, costituisce, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, una restrizione della proprietà che vincola il proprietario ad una prestazione. Quest'obbligo non viene talora avvertito come tale dal proprietario, ma piuttosto come un'opportunità. Il numero dei posteggi al servizio di una costruzione può essere, a sua volta, limitato per motivi di interesse pubblico preponderanti (cfr. Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, ad art. 29 LALPT n. 267 seg. con rinvii). La cifra 1 dell'art. 53 NAPR stabilisce che nuovi edifici, ricostruzioni, ampliamenti o cambiamenti di destinazione di edifici esistenti devono soddisfare il fabbisogno di posteggi su area privata fissato dalla stessa. Punto di partenza è il cosiddetto fabbisogno teorico, ovvero il numero di posteggi - di principio - necessari. Questo è determinato come segue - per quanto qui può interessare - alla cifra 3.2 della disposizione: per abitazioni, 1 posto auto ogni 100 mq di SUL o frazione eccedente, comunque almeno 1 posto auto per appartamento; per abitazioni monofamiliari è autorizzato un posteggio supplementare (lett. a); per uffici, negozi e laboratori, 1 posto auto ogni 50 mq di SUL (lett. b); per le attività produttive di tipo artigianale-industriale, 1 posto auto ogni 2 addetti o 500 mc di volume edificato (lett. c); per ristoranti, caffè, bar, e simili, 1 posto auto ogni 10 mq di SUL (lett. d); per alberghi, motel, pensioni e simili, 1 posto auto ogni camera (lett. e). Il numero di posteggi realizzabile (numero massimo) è invece definito, per le singole zone, alla cifra 3.3 della norma, tenendo conto del carico accettabile sulla rete stradale, dell'impatto ammissibile sull'ambiente e degli aspetti urbanistici (cfr. cifra 3.1.). Questa fissa anche il numero di posteggi da realizzare (numero minimo). Per la zona B valgono i seguenti parametri (cifra 3.3.3): per le destinazioni di tipo residenziale, al massimo 1 posto auto ogni 80 mq di SUL o frazione eccedente, ritenuto quale minimo i valori menzionati alla cifra 3.2. lett. a; per le altre destinazioni, il fabbisogno di posteggi da realizzare e realizzabile per ogni edificio o impianto è di 1 posto auto ogni 100 mq di SUL o frazione eccedente, indipendentemente dai contenuti, ritenuto almeno 1 posto auto per ogni attività svolta. La cifra 8 dell'art. 53 NAPR prevede infine l'obbligo di eliminare i posteggi eccedenti il numero consentito dalla stessa. I posteggi eccedenti possono essere mantenuti mediante aggravio di un "malus" sull'indice di sfruttamento del fondo, in ragione di 25 mq per ogni posto auto. L'eliminazione dei posteggi in eccesso - stabilisce il capovero 3 di

questa cifra - viene attuata attraverso una specifica ordinanza, contestualmente alla messa in funzione dei posteggi pubblici ed ai rispettivi raggi di influenza. 4.3. Il Consiglio di Stato non ha preso posizione sulla contestazione riferita alla riduzione del numero di posteggi realizzabili e/o da realizzare nella zona B, rispetto al fabbisogno teorico definito alla cifra 3.2 dell'art. 53 NAPR, per funzioni diverse dalla residenza. Lo ha tuttavia fatto in sede di evasione di altri ricorsi concernenti lo stesso oggetto (cfr., ad esempio ricorso n. 55 e 56, pag. 102 segg., pag.112 ad o). In quell'ambito esso ha considerato che questa limitazione mira principalmente a diminuire il carico veicolare nel territorio urbano, ed in particolare nelle aree centrali, delle quali fa parte il territorio assegnato alla zona B. La riduzione del numero dei posteggi privati permette di conseguire una migliore disciplina del traffico stradale, sia in movimento che fermo, ed una corrispondente diminuzione del carico ambientale. Il Governo ha invece respinto le censure rivolte all'art. 53 cifra 8 NAPR, adducendo che l'obbligo di eliminare i posteggi sorge solo quando viene inoltrata una domanda di costruzione. In buona sostanza esso ha pertanto, in realtà, accolto in larga misura le contestazioni mosse dagli insorgenti contro la disposizione in oggetto. Le conclusioni del Consiglio di Stato, nella misura in cui possono ancora essere oggetto di contestazione in questa sede, non possono tuttavia essere completamente condivise. 4.4. L'attuale sistema della mobilità nella regione del _____ mostra l'esistenza di conflitti e lacune nelle varie componenti della gestione dei collegamenti interni ed esterni al sistema urbano _____, come la presenza di alcuni nodi problematici, l'offerta di servizi di trasporto insufficiente, una rete dei percorsi pedonali e ciclabili carente, una scarsa pianificazione della disposizione dei posteggi. Questa situazione pregiudica l'accessibilità di _____ ed ha delle conseguenze negative sulla qualità di vita e sull'attrattività economica dell'intero comprensorio, dove si riscontrano una mancanza di fluidità del traffico, ritardi nel traffico pubblico, traffico parassitario dovuto alla ricerca di posteggi o di percorsi alternativi, mancanza di sicurezza per il traffico lento e un elevato livello di inquinamento atmosferico. L'evoluzione dei flussi di traffico, determinato prevalentemente dai fenomeni di suburbanizzazione della residenza sull'insieme del territorio cantonale e di polarizzazione dell'attività in pochi centri, tende peraltro ad acuire i problemi di capacità nei punti critici e gli effetti negativi che ne conseguono (traffico parassitario, pregiudizio dell'efficienza dei mezzi pubblici, conflitti con il traffico lento), conducendo l'intero sistema viario verso seri problemi di funzionalità. Nella prima metà degli anni '90 l'autorità cantonale ha pertanto promosso la realizzazione del piano regionale dei trasporti del _____ (PTB), coinvolgendo i comuni interessati, con l'obiettivo di riorientare la politica dei trasporti verso un approccio integrato che persegua un maggior equilibrio tra i diversi modi di trasporto. Il PTB persegue l'ottimizzazione del sistema regionale dei trasporti, ed in particolare il miglioramento delle condizioni di mobilità nella regione e verso l'esterno, il potenziamento del trasporto pubblico, la riduzione delle immissioni foniche ed atmosferiche attraverso un miglioramento della ripartizione modale e la concentrazione del traffico su arterie al di fuori dei quartieri residenziali, la concentrazione del traffico proveniente da sud dalle strade locali sull'autostrada tramite la realizzazione di un semisvincolo centrale agganciato a via _____ e connesso ad un posteggio di stazionamento di lunga durata (ampliamento del posteggio presso la scuola _____), il miglioramento delle infrastrutture per il traffico ciclabile e pedonale in modo da sfruttare la morfologia favorevole del comprensorio, il promovimento di una politica selettiva dei posteggi, riducendo i posti auto di lunga durata nel centro cittadino, trasferendoli nelle immediate vicinanze delle arterie principali. Gli aspetti di

ordine pianificatorio e urbanistico del PTB sono stati integrati nel piano direttore cantonale attraverso la scheda di coordinamento 12.22, adottata dal Consiglio di Stato il 26 gennaio 1999. Questa obbliga i comuni ad adeguare i piani regolatori alle indicazioni del PTB e ad intraprendere tempestivamente i passi necessari per la realizzazione degli interventi, dallo stesso previsti, che ricadono nelle loro competenze. Per quanto concerne i posteggi, la scheda settoriale _____ obbliga i comuni ad adottare delle normative di piano regolatore che introducano in aree urbane centrali un numero massimo di posteggi privati, in funzione del fabbisogno, dell'allacciamento alla rete dei mezzi pubblici, della presenza di posteggi pubblici, della riserva di capacità della rete e di eventuali problemi tecnici legati alla realizzazione (provvedimento 12.22.5.2, di dato acquisito e priorità 2, ovvero misura da adottare a medio/lungo termine). Un obbligo analogo, a valere per tutti i comuni, discende da ben più tempo dal piano di risanamento dell'aria, che costituisce, nel nostro Cantone, il piano dei provvedimenti volti alla diminuzione o all'eliminazione degli effetti nocivi o molesti dovuti all'inquinamento atmosferico ai sensi della legislazione federale sulla protezione dell'ambiente (cfr. art. 44a LPAmb, in vigore dal 1 luglio 1997; in precedenza art. 31 cpv. 1 e 3 OIA). Le prime misure di questo piano sono difatti state adottate dal Consiglio di Stato nelle sedute del 20 e 26 febbraio 1991 e sono state completate il 21 ottobre 1992. Per quanto qui interessa, la scheda dei provvedimenti P12 prescrive che le norme contenute nei piani regolatori circa il numero di posteggi richiesto per il rilascio delle licenze edilizie dovranno essere adeguate alle finalità contenute nella LPAmb e nell'OIA e stabilire quote minime e massime per i posteggi, tenendo conto anche dell'accessibilità delle zona stessa tramite mezzi di trasporti pubblici. Questo provvedimento tende a diminuire, a medio-lungo termine, il volume di traffico privato, permettendo una diminuzione delle emissioni. In effetti, nelle zone adeguatamente servite da mezzi di trasporto pubblici la riduzione del numero dei posteggi favorisce l'uso di tali mezzi e permette, di conseguenza, di ridurre le emissioni inquinanti provocate dal traffico privato (DTF 124 II 272, consid. 3b; inoltre URP 2002, 441, consid. 3.2., con rinvii; RDAT II-1995 n. 67, consid. 4d, pure con rinvii; Wolf, Führt übermässige Luftverschmutzung zu Baubeschränkungen und Asuzonungen?, in URP, 1991, pag. 69 segg., in particolare pag. 76 seg.). 4.5. Nella fattispecie, l'art. 53 cifra 3.3.3 NAPR prevede il mantenimento ed anzi un leggero incremento della possibilità di creare dei posteggi per la funzione residenziale rispetto ai parametri di base (fabbisogno teorico) di cui alla cifra 3.2: al massimo un posteggio ogni 80 mq, anziché - come minimo - ogni 100 mq di SUL. Riduce invece in maniera generica il numero dei posteggi che possono rispettivamente devono essere creati per servire altre funzioni: per tutte vale un posteggio ogni 100 mq di SUL. Questo si traduce, per le funzioni laddove i parametri di calcolo permettono un immediato paragone, in diminuzioni significative se non addirittura importanti: per gli uffici, negozi e laboratori il numero di posteggi viene dimezzato, per i ristoranti, i caffè, i bar e simili, esso viene ridotto a un decimo. Ora, da un lato, contrariamente a quanto pretendono i ricorrenti, non è discriminatorio escludere dalla riduzione del numero di posteggi la residenza, il cui bisogno di parcheggi per automobili è influenzato solo in minima parte dalla possibilità di far capo ad altri mezzi di trasporto (pubblici, pedonale, su due ruote ecc.), per circoscriverla alle sole attività lavorative, i cui posteggi per i veicoli, destinati ad impiegati, clienti e visitatori, generano un traffico pendolare. D'altro canto la riduzione imposta, senz'altro incisiva, non è però accompagnata da quelle irrinunciabili misure che le permetterebbero effettivamente di conseguire, come ha argomentato il Consiglio di Stato, una migliore disciplina del traffico e una corrispondente diminuzione del

carico ambientale. Intanto essa prescinde completamente dall'offerta di trasporto pubblico presente sul territorio interessato. Ora, com'è stato spiegato, la limitazione del numero dei parcheggi su proprietà privata è efficace solo in presenza di un sufficiente livello di servizio del trasporto pubblico; in caso contrario gli utenti dei fondi privati, costretti a recarvisi in automobile, provocherebbero solo un incremento del traffico e dell'inquinamento dovuto alla ricerca di un posteggio nelle vicinanze. In concreto, il piano dei trasporti pubblici, che avrebbe dovuto far parte del piano del traffico giusta l'art. 52 cifra 2 NAPR e fornire le necessarie informazioni circa la qualità dello stesso, manca invece del tutto, come ha rilevato nella risoluzione impugnata (cfr. cifra 4.4, pag. 39 e, soprattutto, 42) il Consiglio di Stato, che ne ha richiesto la presentazione. Invero l'intenzione delle autorità comunali, che traspare dalla normativa, sembrerebbe quella di operare, piuttosto, attraverso l'offerta di posteggi pubblici. Lo si deduce, implicitamente, dall'art. 53 cifra 8 NAPR, parimenti censurato, giusta cui i posteggi privati eccedenti quanto consentito dalla norma stessa devono essere eliminati contestualmente alla messa in funzione dei posteggi pubblici ed ai rispettivi raggi di influenza. Ora, tuttavia, negli agglomerati urbani la preponderanza dei posteggi privati rispetto a quelli pubblici è molto forte, di modo che le possibilità per i comuni di influenzare il traffico pendolare attraverso un piano dei posteggi pubblici è ridotto. Ma indipendentemente da questa considerazione di ordine generale, il piano del traffico della città di _____ non fornisce i dati concernenti ubicazione e quantitativo dei posteggi pubblici (e privati ad uso pubblico) da mantenere, realizzare o sopprimere: il Consiglio di Stato li ha sollecitati, esigendo la presentazione di una variante del piano regolatore (cfr. risoluzione impugnata, pag. 41 seg.), in modo da potersi poi esprimere in merito alla loro approvazione. Non sussistono pertanto nemmeno delle informazioni attendibili, a livello di piano regolatore, circa la reale possibilità di mettere a disposizione un numero adeguato di posteggi pubblici allo scopo di permettere, in primo luogo, una riduzione del numero dei nuovi posteggi privati al servizio di funzioni diverse dalla residenza e, in secondo luogo, l'eliminazione di quelli esistenti, eccedenti quanto concesso dalla nuova normativa. Non meraviglia pertanto che il municipio si associ alla domanda di annullare l'art. 53 cifra 8 NAPR, viste le difficoltà cui è stato subito confrontato nel tentativo di attuare il disposto sotto questo specifico aspetto. Ferme queste premesse, l'attuazione della controversa normativa potrebbe pertanto alla fin fine condurre al risultato opposto a quello auspicato, ovvero ad un incremento del traffico parassitario alla ricerca di posteggi e del relativo aggravio ambientale. La riduzione del numero dei posteggi, stabilita per le funzioni non residenziali poste nella zona residenziale intensiva (zona B) all'art. 53 cifra 3.3.3. NAPR, non appare difatti sufficientemente idonea, poiché isolata, a perseguire lo scopo di interesse pubblico di diminuire il traffico e l'inquinamento. Dev'essere, di conseguenza, annullata. Per queste funzioni, in attesa di una nuova normativa comunale, il Tribunale dichiara transitoriamente applicabili i parametri della zona residenziale semi-intensiva (zona C), che rinviano, di principio, a quelli stabiliti a livello di fabbisogno teorico (cifra 3.2.), scostandosene solo leggermente per quanto riguarda gli uffici, i negozi ed i laboratori, da un lato (un posteggio ogni 60 mq anziché ogni 50 mq di SUL), ed i ristoranti, caffè, bar e simili, dall'altro (un posteggio ogni 20 mq anziché ogni 10 mq di SUL). 4.6. Per quanto concerne invece la contestazione dell'art. 53 cifra 8 NAPR, che prevede l'obbligo di eliminare i posteggi eccedenti il numero consentito dalla norma stessa, non appare anzitutto necessario prendere posizione sulle censure sollevate dai ricorrenti, ma in particolare sull'asserita violazione della protezione della situazione di fatto (Besitzstandsgarantie). Quest'obiezione non è peraltro priva di pregio, dal momento che in

un inciso di un recente giudicato il Tribunale federale ha lasciato intendere, richiamandosi proprio a questo principio, che non è lecito pretendere la diminuzione del numero dei posteggi di impianti esistenti, ma solo di quelli nuovi (DTF 125 II 129, consid. 10b, pag. 150 in fine, criticata, su questo argomento, da Alain Griffel, *Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts*, Zurigo 2001, n. 47 a piè di pag. 374). In effetti già il Consiglio di Stato, in veste di autorità di approvazione, ha drasticamente ridimensionato la portata della disposizione, adducendo che l'obbligo di eliminare i posteggi esistenti sorge solo quando viene inoltrata una domanda di costruzione. Questa considerazione impone tuttavia una precisazione, nel senso che - in quest'ordine di idee - il vincolo di eliminazione dei posteggi può nascere al più, a titolo di coerente completamento, a seguito di interventi che implicano l'obbligo di realizzare dei posteggi secondo la nuova normativa, ovvero di quegli interventi indicati alla cifra 1 dell'art. 53 NAPR: nuovi edifici, ricostruzioni, ampliamenti, cambiamenti di destinazione. Una costruzione che viene modificata al punto tale da dover essere assimilata ad un nuovo edificio non beneficia difatti più della protezione della situazione di fatto e deve, pertanto, ossequiare il nuovo diritto: può, di conseguenza, essere oggetto di una riduzione del numero dei parcheggi conforme a quest'ultimo (cfr. Haas, *Staats- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der Regelung des Parkierens von Motorfahrzeugen auf öffentlichem und privatem Grund*, insbesondere im Kanton Bern, tesi, Berna 1994, cifra 8.1.3, pag. 102 seg., con rinvii). Tutti gli altri propositi edilizi sul fondo, ancorché assoggettati a licenza, non possono invece dar luogo ad un ricalcolo del numero dei posteggi ammissibili secondo il nuovo diritto finalizzato alla soppressione di quelli in esubero rispetto a quest'ultimo. A maggior ragione, come ha già stabilito il Governo nel giudizio impugnato - e, pertanto, non può nemmeno essere oggetto di contestazione e di giudizio in questa sede - l'obbligo di eliminazione dei posteggi non entra in linea di conto nei confronti dei proprietari che non realizzano interventi edilizi sul loro fondo. Com'è stato spiegato poco sopra, nel caso in esame nemmeno sono stati designati i posteggi pubblici che potrebbero eventualmente legittimare la riduzione generalizzata del numero dei posteggi privati, ovvero nei confronti di tutti i proprietari ed indipendentemente dall'esecuzione di un qualche intervento edile sul fondo, prospettata dall'art. 53 cifra 8 capoverso 3 NAPR. Già per questo semplice motivo quest'ultimo capoverso non potrebbe essere tutelato con riferimento alle esigenze della base legale e dell'interesse pubblico. Si impone pertanto l'annullamento del terzo capoverso della cifra 8 dell'art. 53 NAPR, di modo che risulti immediatamente che l'obbligo di eliminare i posteggi in eccedenza possa concernere solo i casi contemplati alla cifra 1 della stessa disposizione.

5. La tassa di giudizio e le spese devono essere poste carico degli insorgenti proporzionalmente al grado di soccombenza (art. 28 PAmm). Le ripetibili sono commisurate al successo dell'impugnativa (art. 31 PAmm). Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia

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