

TI_GERICHTE 90.2001.103 vom 23. Januar 2003

TI Tribunale d'appello, 2003-01-23, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2001.103

FR: TI_GERICHTE 90.2001.103 du 23 janvier 2003

IT: TI_GERICHTE 90.2001.103 del 23 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. 4. Come evidenziato in narrativa, le ricorrenti censurano integralmente l'art. 50 NAPR, sia dal profilo della garanzia della proprietà, sia della libertà economica, salvo alcune prescrizioni edilizie, quali l'indice di sfruttamento, l'altezza massima per gli edifici e le distanze dal confine e tra edifici. L'art. 50 NAPR, che regola il comparto speciale San _____ e ne sancisce quindi l'azzoneamento, prevede: "1. Principio Nei Comparti dei Quartieri S. _____ (Csp 1), via _____ (Csp 2) e _____ (Csp 3) sono da valorizzare i contenuti ambientali esistenti e quegli elementi caratteristici ritenuti vincolanti per la salvaguardia dell'unitarietà qualitativa degli spazi pubblici costruiti e di quelli arredati a verde e per il loro utilizzo. Non sono ammesse edificazioni di costruzioni principali in contiguità e costruzioni accessorie. Eventuali accessori preesistenti (vedi art. 5 punto 9.1 depositi attrezzi e simili) vanno eliminati in caso di interventi edificatori quali ricostruzioni e nuove costruzioni degli edifici principali. 2. Prescrizioni edificatorie 2.1. Nelle zone citate, in caso di modifica di destinazione, trasformazione o nuove costruzioni, almeno il 50% della superficie utile lorda sfruttata deve essere destinata all'abitazione. Non sono ammesse attività commerciali. Non sono ammesse attività amministrative o di servizio in contrasto con la destinazione residenziale della zona. I.S. 1.00 H max 13.50 ml D dal confine e tra edifici: vedi art. 6 2.2. L'ubicazione delle nuove costruzioni dovrà riproporre quelle dell'edificio precedente con l'allineamento sulle strade, con il mantenimento o ripristino di elementi delimitanti lo spazio pubblico (muri, inferriate, cancelli, ecc.). 2.3. Per ogni proprietà potrà essere concesso solamente un accesso pedonale e uno veicolare non abbinabile nel rispetto dell'obiettivo citato (larghezza massima ml. 3.00 per il veicolare, ml. 1.80 per il pedonale). Eccezioni possono essere concesse in situazioni particolari dove l'esecuzione tecnica di questa prescrizione non è realizzabile. 2.4. Le fasce di ogni fondo affacciantesi sulla pubblica via devono essere arredate a giardino ad eccezione degli accessi. Le pavimentazioni in duro potranno essere pari al massimo al 30% della superficie del fondo." 5. Una restrizione di diritto pubblico è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 Cost. e con la libertà economica sancita dall'art. 27 Cost. solo se si fonda su di una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante, rispetta il principio della proporzionalità, non ne intacca l'essenza e, per ciò che concerne la garanzia della proprietà, dà luogo a piena indennità ove equivalga ad una espropriazione (art. 36 Cost.). Nel caso di specie le restrizioni di diritto pubblico all'esame non toccano l'essenza dei

menzionati diritti fondamentali. Eventuali pretese espropriative esulano dalle competenze giurisdizionali di questo Tribunale. L'azzonamento del comparto in discussione e i vincoli a cui è sottoposto sono infine palesemente sorretti da una base legale (art. 28 cpv. 2 lett. a LALPT, art. 29 cpv. 1 lett. a, b, g e cpv. 2 lett. a LALPT; art. 50 NAPR). L'oggetto del contendere si riduce pertanto ad una verifica dell'esistenza di un interesse pubblico e del rispetto del principio della proporzionalità.

5.1. Le ricorrenti negano la sussistenza di un interesse pubblico a sostegno delle misure pianificatorie impugnate. In particolare, esse considerano la quota minima del 50% della SUL da destinare all'abitazione e il divieto di attività commerciali o di attività amministrative in contrasto con la destinazione residenziale della zona, oltre che incisivi e restrittivi, inadeguati per un quartiere che di fatto ospita un cospicuo numero di attività amministrative e di servizio, nonché alcune attività commerciali, e la cui ubicazione nelle adiacenze della stazione ferroviaria e del relativo viale conferma la sua vocazione per il settore terziario. Le ricorrenti rilevano inoltre come il rapporto di pianificazione sia carente; a tal riguardo, richiamano la risoluzione del 22 dicembre 1993, con la quale il Consiglio di Stato, approvando una variante riguardante il quartiere San _____ adottata dal comune transitoriamente, in attesa di essere confermata dalla presente revisione generale del piano regolatore [variante poi annullata da questo Tribunale, che l'ha ritenuta prematura (cfr. sentenza TPT 5 maggio 1995, inc. 90.94.362)], aveva segnalato la necessità di approntare degli studi pianificatori specifici riguardanti il quartiere.

5.2. Prima di entrare nel merito occorre rilevare che il concetto di interesse pubblico è un concetto dinamico, che evolve con la società riflettendone esigenze ed aspirazioni (Imboden / Rhinow / Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Nr. 57 B II). In linea generale è pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua frazione significativa che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. V'è interesse pubblico a un provvedimento di pianificazione del territorio quando la sua adozione corrisponde a un bisogno importante, chiaramente avvertito dalla collettività (G. Müller, Commentaire de la Constitution fédérale, art. 22ter n. 34). Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in giuoco. Se per restringere la proprietà può essere invocato, senza aprioristica preclusione, qualsiasi ordine di motivi, è invece escluso che considerazioni di politica economica condizionino la libertà economica. Se quindi la restrizione di tale libertà, compatibile con la garanzia della proprietà e dettata da valide esigenze di pianificazione del territorio, non lede l'art. 27 Cost., lo viola invece quella che, pur fondandosi su misure pianificatorie territoriali, persegue in realtà finalità interventistiche, volte a influire sul mercato alterando il meccanismo della libera concorrenza a favore, rispettivamente a discapito di determinate categorie di operatori economici. Specie se la componente territoriale è largamente posta in sottordine, sicché la misura pianificatoria appare più come veicolo di finalità estranee che strumento dedicato alla migliore organizzazione del territorio, la limitazione che ne deriva alla libertà di commercio e d'industria è illegittima. Diverso il discorso se i motivi di politica economica giocano un ruolo secondario nell'economia della misura pianificatoria, che trova nelle sue specifiche, autonome finalità la sua piena ragione di essere. Qui occorre in linea di massima procedere ad una ponderazione degli interessi " per stabilire se l'esigenza pianificatoria su cui si fonda la misura giustifica la limitazione della libertà d'industria e di commercio che essa involontariamente comporta " (Bianchi, Della possibilità di introdurre destinazioni d'uso limitate e speciali nei PR, RDAT 1983, pag. 239 segg.).

5.3. Il comune di _____, individuate le problematiche e i conflitti sorti negli ultimi 20 anni in seguito a mutamenti

intervenuti essenzialmente a livello socioeconomico ed edilizio, ha adottato il nuovo piano regolatore allo scopo di rafforzare l'importanza della città a livello cantonale e regionale, curando la salvaguardia dei contenuti storici e culturali, attraverso precise scelte urbanistiche e la valorizzazione ambientale del territorio, che, con l'obiettivo di migliorare la qualità di vita, consolidino la preminenza residenziale, nell'ottica di una città "a misura d'uomo". Tra gli indirizzi pianificatori del nuovo piano regolatore atti a realizzare questi obiettivi figurano, per quanto qui interessa, la suddivisione coordinata dei comparti sul territorio giurisdizionale, con particolare attenzione all'integrazione della cintura perimetrale del centro storico, valorizzando la qualità abitativa dei quartieri edificati tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo (ad esempio: quartiere San _____, via _____); l'impostazione di uno schema viario principale di accesso alle attività e servizi a carattere cantonale e regionale, avuto riguardo alle peculiarità delle zone residenziali; la riqualificazione e ricomposizione delle fasce territoriali adiacenti all'asse stradale nord-sud; un miglior sfruttamento delle potenzialità del settore turistico, facendo riferimento ai valori storici, culturali e paesaggistici della città, quali i _____, il _____ e il centro storico con i loro amabili tratti di fruizione distensiva e rigeneratrice (cfr. rapporto di pianificazione, pagg. da 19 a 23). In particolare, riconosciuta l'esigenza di un miglioramento della qualità di vita secondo un'immagine di città che ribadisce concetti tendenti alla valorizzazione ambientale e spaziale del territorio costruito ed in evoluzione, è stato messo a punto un concetto urbanistico di recupero (Concetto urbanistico, aprile 1989), che comporta il riassetto del contesto urbano attraverso l'impianto di spazi attrattivi, privati e pubblici, sia dal profilo ambientale che sociale, favorendo, laddove necessario, l'incremento della densificazione abitativa. Questo concetto individua gli elementi costitutivi dell'ossatura del nuovo piano regolatore cittadino nella cintura perimetrale del centro storico, nei quartieri particolari, nei centri di quartiere, nei piani di quartiere e nella fascia dell'asse attrezzato nord-sud (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 25 e allegato F5). Quest'ultimo elemento, formato in sequenza da via San _____, via _____, viale _____ e via _____, tagliando longitudinalmente l'intera città, ne costituisce la spina dorsale, quale asse principale di scorrimento. Sia per la sua ubicazione specifica, sia per la necessaria compatibilità con le normative federali sull'inquinamento fonico, esso diviene punto cardine di riferimento per l'insediamento prevalente delle attività commerciali e amministrative, le quali risultano a diretto contatto con i retrostanti comparti abitativi (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 35). La funzione residenziale risulta così concentrata e suddivisa in due ampie fasce territoriali, di cui una si estende ad ovest fino al limite dato dall'area mantenuta verde a ridosso della gola del _____, l'altra ad est, comprendente il centro storico e la sua cintura perimetrale, fino alla fascia collinare di _____ e _____. Individuate quindi le principali funzioni all'interno del territorio cittadino e la loro conseguente localizzazione, per garantire un corretto equilibrio e, laddove opportuna, una loro separazione, oltre che per assicurare coerenza pianificatoria al concetto urbanistico testé illustrato, sono state previste per ogni singola zona delle quote di SUL abitativa minime, rispettivamente delle quote commerciali-amministrative massime (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 16). Il quartiere San _____ è ubicato nella fascia territoriale abitativa est, fra l'asse di scorrimento e il centro storico. Il concetto urbanistico ne rileva, come pure in altri quartieri (via _____ e _____), l'importanza quale tipico esempio di urbanizzazione residenziale della fine '800 inizio '900, i cui elementi caratteristici ed ordinatori, quali il reticolo stradale, i muri e le recinzioni, meritano di essere salvaguardati a valorizzazione della qualità abitativa (cfr. rapporto di pianificazione pag. 24

e 35). Fra gli strumenti, propri della disciplina urbanistica, atti a realizzare questi intendimenti figurano le linee d'arretramento, di costruzione (con permesso o divieto di contiguità), la qualità e la localizzazione delle aree inedificabili, i parametri edificatori minimi, ecc.. Sull'interesse pubblico in genere delle distanze dalle strade (arretramenti o allineamenti che siano), volte a ridefinire e ristrutturare le adiacenze delle stesse, è inutile dilungarsi: tali vincoli, noti ed applicati da lungo tempo, possono avere svariate giustificazioni. In particolare tutelano la sicurezza della circolazione stradale, assicurano la possibilità di attuare future correzioni stradali, permettono uno sviluppo armonioso degli agglomerati, danno il necessario respiro ai quartieri (aria, luce, tutela dalle immissioni), migliorano l'estetica dei centri urbani, facilitano la creazione di aree verdi e spazi riservati ai pedoni, contribuiscono in definitiva ad elevare la qualità di vita della popolazione (DTF 109 Ib 116 e relativi rinvii; A. Scolari, Commentario, ad art. 25 LE, n. 1026 segg.). Il piano regolatore può limitarsi a prescrivere delle distanze minime dalle strade, imponendo delle linee di arretramento, oppure stabilire un obbligo di costruire lungo le stesse, fissando le cosiddette linee di costruzione o di allineamento (cfr. art. 13 cpv. 2 RLALPT). Inoltre la regolamentazione delle aree di svago, di ricreazione o a verde deve almeno prevedere che per gli edifici con più di sei appartamenti siano riservate aree di una superficie minima pari al 15% della SUL utilizzata per l'abitazione (cfr. art. 12 cpv. 2 RALPT). Quanto alla determinazione di una percentuale di SUL da destinarsi alla residenza, costituisce anch'essa una misura pianificatoria, oltre che di politica sociale, di interesse pubblico preponderante, riconosciuta tale da una consolidata giurisprudenza (DTF 111 Ia 93, cons. 2 b, inoltre 112 Ia 268, cons. 2 b; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 99). Difatti, la conservazione della funzione abitativa permette di rivitalizzare i centri urbani, diversifica le attività lavorative, favorisce il mantenimento di pigioni accessibili e riduce il flusso del pendolarismo.

5.4. Nel caso specifico, il quartiere San _____ è ubicato, come rilevato in precedenza, a ridosso del centro storico e costituisce, quindi, una delle componenti della sua cintura perimetrale. Questo quartiere rappresenta la prima zona d'espansione urbanistica in tempi moderni della città. Esso si estende fra l'omonima chiesa, la stazione e l'area delle officine FFS, ed è strutturato secondo uno schema caro alla città borghese ottocentesca: la scacchiera, il cui elemento di lettura è costituito dalla rete viaria organizzante un quadrilatero (via _____ a, via _____, via _____ e via San _____), al cui interno si pone un crocicchio formato dall'intersezione di via _____ di _____ e via _____. Il sopralluogo esperito da questo Tribunale ha permesso di appurare che questa zona costituisce un quartiere eminentemente residenziale. Pur essendo parzialmente a contatto, sul lato di via _____, con un'area a forte flusso veicolare, che il Consiglio di Stato non ha approvato per motivi che qui non interessa riassumere (cfr. risoluzione impugnata, cifra 4.2.4, pag. 31 segg.), nel suo interno non è attraversato da traffici importanti, risultando quindi particolarmente tranquillo. Dal profilo della sostanza edilizia si è accertata la presenza ancora massiccia di edificazioni originali, di mediamente 3 e 4 piani d'altezza (edifici a funzione abitativa risalenti ad un periodo che va dalla fine del XIX fino alla prima trentina d'anni del XX secolo; a tale proposito cfr. INSA, Inventario Svizzero di Architettura 1850-1920, _____, pag. 293 segg.), i cui caratteristici volumi cubici sono allineati e scadenzati all'interno di giardinetti recintati con siepi, muri di pietra, inferriate in ferro battuto, per la maggior parte originali e la cui fattura risulta di un certo pregio. Situazione che si riscontra con ogni evidenza in via _____ di _____, ove è ubicata, sul mappale delle ricorrenti, la " _____

_____ ", villa _____ di 3 piani edificata nel 1928, il cui parco è delimitato da un muro di base in granito sormontato da un'inferriata. Ad eccezione di tutte le altre, risulta l'unica costruzione dell'isolato non allineata sulla strada. 5.5. Alla luce di queste circostanze e degli scopi perseguiti con il piano regolatore, occorre riconoscere la sussistenza di un interesse pubblico alla salvaguardia della tipologia di un quartiere come quello in esame. Per tutte le ragioni esposte nel rapporto pianificatorio e riassunte nei considerandi precedenti, il comparto costituisce un'area pregiata del territorio cittadino che ben si presta all'originaria funzione abitativa, per la quale fu a suo tempo progettato, essendo rimasto una piccola enclave di pace e tranquillità nella cintura perimetrale del centro storico, risparmiata e schermata dai flussi di traffico di viale della Stazione e di viale _____. La funzione residenziale viene accentuata dal particolare equilibrio tra edificazioni a contenuti architettonici di pregio e aree verdi piantumate ed è completata dalle infrastrutture scolastiche, per la pratica dello sport e per il tempo libero, che si trovano nelle immediate vicinanze. Le misure pianificatorie messe in campo, correlate fra di loro, non fanno nient'altro che rafforzare e consolidare la tipologia delle costruzioni e la sistematica dei rapporti spaziali tra proprietà privata e pubblica, ancora oggi riconoscibili, determinanti la qualità residenziale del quartiere. In questo senso si giustificano pienamente le linee di costruzione con divieto di contiguità, l'obbligo di mantenere e, se del caso, ripristinare gli elementi di recinzione. Fanno da corollario a questi vincoli: il divieto di edificare costruzioni accessorie, in quanto estranee alla tipologia dei manufatti del quartiere; le restrizioni sugli accessi veicolari e pedonali alla proprietà privata, poiché occorre evitare la frammentazione degli elementi divisorii fra area pubblica e privata; l'obbligo di arredare a giardino le fasce a contatto con la via pubblica con vegetazione indigena, giacché, oltre che per motivi di disegno urbanistico e di miglioramento della qualità della vita, proprio a questo scopo sono intese le linee di costruzione; infine, il limite massimo del 30%, invero più che sufficiente, della superficie del fondo consentito per la pavimentazione in duro, a garanzia del mantenimento a verde delle altre aree libere da costruzioni. Tali vincoli si giustificano pure in considerazione dell'elevata densità dei parametri edificatori (indice di sfruttamento di 1.00 e altezza massima di 13,5 m) e dal fatto che le NAPR non prevedono, nella fattispecie, né l'imposizione di un'area verde minima, né un indice di occupazione, che determini un equilibrio fra aree edificate e non edificate (cfr. A. Scolari, op. cit., ad art. 37 LE n. 1118): vi è indubbiamente un interesse pubblico a definire e localizzare delle aree di stacco lungo le strade per mezzo di linee di costruzione. Esse si rivelano conformi al principio pianificatorio, che prescrive di inserire negli insediamenti spazi verdi e alberati (art. 3 cpv. 3 lett. e LPT). Se appare quindi assodato l'interesse pubblico a mantenere e a consolidare la qualità abitativa del quartiere, occorre pure che tale funzione sia effettivamente preservata, senza con ciò estromettere quelle attività compatibili con la funzione residenziale che garantiscono un certo grado di vitalità all'insediamento. Da ciò discende la scelta coerente del comune di assegnare al quartiere San _____ una destinazione mista, istituendo nel contempo una quota di SUL a protezione della residenza (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 16). Scelta più che legittima, considerata la progressiva terziarizzazione del quartiere, rilevata per altro dalle stesse ricorrenti, che, se non arginata e tenuta sotto controllo, porrebbe altrimenti in serio pericolo la funzione naturale di questo comparto urbano. Con ciò, tuttavia, il comune non preclude l'insediamento di attività lavorative, come per altro avviene in altri settori residenziali della città. Difatti, sono ammesse quelle attività amministrative o di servizio che sono compatibili con la destinazione residenziale, come ad esempio studi medici, d'avvocatura, fiduciarie ecc., che

garantiscono quella ricchezza e varietà di relazioni umane che fanno viva e vitale una città, senza per questo compromettere le peculiarità della zona. Sono pertanto escluse le attività commerciali, il cui insediamento, essendo già di per sé stesso scoraggiato dagli elementi strutturali e tipologici (recinzioni e giardinetti a separazione dalle strade), non appare idoneo alla natura pur sempre tranquilla che deve conservare questo quartiere. Queste attività trovano per altro ampio spazio nei comparti ubicati nelle immediate adiacenze del quartiere San _____. Difatti, più a monte, collegato da una scalinata, corre il viale della Stazione, importante asse centrale del nucleo storico e quindi sede deputata anche per le attività commerciali. Mentre, ad ovest del quartiere, è posto il viale Guisan, che, facente parte dell'asse a forte traffico veicolare attraversante l'intera città, per questioni di inquinamento fonico è destinato ad accogliere in prevalenza attività commerciali ed amministrative a sgravo dei retrostanti quartieri residenziali. È sicuramente d'interesse pubblico creare le premesse per equilibrare lo sviluppo degli insediamenti in determinate parti del proprio territorio (art. 1 cpv. 2 lett. b e art. 3 cpv. 3 lett. a LPT). Tale obiettivo è stato d'altronde perseguito con coerenza anche in altre zone dell'agglomerato urbano (vedi ad esempio nel comparto via _____ e _____). In siffatte circostanze, la riserva di una parte della SUL da destinare all'abitazione e l'esclusione di alcune attività lavorative rivestono, dal profilo della garanzia della proprietà, un eminente interesse pubblico. È indubbio che la limitazione delle attività lavorative nel quartiere San _____ abbia per conseguenza di limitare la libertà di commercio. Il proprietario che volesse destinare o locare l'intero immobile ad attività amministrative o anche solo parzialmente ad attività commerciali non lo potrebbe fare. Non è però contestabile che questa conseguenza, per altro non particolarmente incisiva, è l'inevitabile corollario del provvedimento e non il motivo trainante che l'ha posto in essere. La precedente disamina dimostra incontrovertibilmente che lo statuto pianificatorio del quartiere San _____ non persegue alcun fine di politica economica, né le ricorrenti, tranne a sollevare genericamente la censura, adducono elementi che dimostrino il contrario. La regolamentazione in esame concede comunque l'insediamento di alcune attività lavorative senza per contro istituire un grado esclusivo in favore della sola residenza. In questo caso, viene soltanto preteso che nel quartiere venga assicurata, nell'interesse pubblico, una quota minima da destinare all'abitazione (50% della SUL), ritenuta la taglia contenuta del comparto, le sue peculiarità e, non da ultimo, la sua vicinanza con aree più idonee per accogliere il genere di attività vietate o limitate nello stesso. 6. Verificata la presenza di un interesse pubblico alle misure pianificatorie in contestazione, occorre ora esaminare se per rapporto alle circostanze concrete, i vincoli così adottati dal comune risultano ragionevoli, attuabili e sopportabili; segnatamente se non sacrificano sproporzionatamente l'interesse privato contrapposto. Se così fosse, queste misure violerebbero il principio della proporzionalità (DTF 118 Ia 394). A tale proposito, le ricorrenti sostengono che la quota del 50% di SUL riservata all'abitazione è sproporzionata, ritenuto che nessun'altra zona del piano regolatore, né del piano particolareggiato del centro storico, contiene norme altrettanto restrittive. 6.1. Innanzitutto, si considera come i vincoli in contestazione sono globalmente necessari ed idonei al raggiungimento dello scopo d'interesse pubblico che il comune si è prefissato, vale a dire la valorizzazione e il mantenimento delle qualità peculiari del quartiere San _____ e la sua funzione preminentemente abitativa. Come rilevato in precedenza, il nuovo ordinamento pianificatorio non fa che consolidare una situazione tipologica già compiuta, che non necessita in principio di essere attuata: gli edifici sono difatti tutti allineati, salvo alcuni casi sporadici, tra cui l'edificio delle ricorrenti, non sono contigui,

dispongono di giardini e le fasce adiacenti alle strade sono arredate a verde e recintate. Parimenti, la quota minima abitativa del 50% è uno strumento idoneo e necessario per salvaguardare la residenza laddove è già esistente, ma che rischia di essere sovrastata da altre destinazioni, oppure laddove è necessario ristabilire un equilibrio rottosi a suo sfavore, come si verifica per l'appunto in entrambi i casi nel quartiere San _____.

6.2. Da ultimo, occorre esaminare se sussiste un rapporto ragionevole tra il risultato da raggiungere e le restrizioni della proprietà necessarie al suo conseguimento. Occorre dapprima considerare che il nuovo ordinamento pianificatorio ha considerevolmente aumentato i parametri edificatori di zona rispetto al piano previgente: difatti, il fondo delle ricorrenti, che era incluso in zona residenziale intensiva B2, è ora attribuito al comparto speciale Csp 1 comportante un incremento dell'indice di sfruttamento dello 0,2 (ora pari a 1) e l'abolizione dell'indice di occupazione massimo del 25%, valore molto restrittivo per una zona che si definiva intensiva. Nella fattispecie, un edificio che tenesse conto delle linee di costruzione, delle distanze minime dai confini (art. 6 cifra 2.1 NAPR: 5 m) e fosse di 4 piani di altezza (altezza massima consentita: 13,5 m), esaurirebbe integralmente l'indice di sfruttamento a disposizione, pur con un considerevole avanzo di superficie potenzialmente occupabile, di poco meno della metà di quella di cui dispone il fondo. Di conseguenza, i vincoli in contestazione, non pregiudicando le potenzialità edificatorie del fondo delle ricorrenti, ma lasciando loro ancora ampi spazi di manovra, risultano così proporzionati. Al cospetto di questi dati, pure la quota da riservare all'abitazione risulterebbe a tutti gli effetti poco incisiva, in quanto ben 2 piani del suddetto edificio, corrispondenti a potenziali 1'000 mq di SUL, potrebbero essere adibiti alle destinazioni extra-abitative consentite dall'ordinamento di zona. 7. In conclusione, l'ordinamento del quartiere San _____ assoggettante il mapp. _____ non prefigura una violazione del principio della proporzionalità. Pertanto, essendo giustificato da un prevalente interesse pubblico, è conforme alla garanzia della proprietà e della libertà economica sanciti dalla Costituzione federale. 8. La controversa pianificazione nemmeno è costitutiva di una disparità di trattamento, vietata dall'art. 8 cpv. 1 Cost. (e in precedenza dall'art. 4 vCost.). Innanzitutto, il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge ha una portata necessariamente limitata nell'ambito di provvedimenti pianificatori. Siccome occorre formare zone, è necessario poterle delimitare, talora prescindendo da situazioni esistenti. Non è quindi insostenibile trattare diversamente dal profilo pianificatorio ed edilizio anche terreni analoghi per conformità e posizione. L'invocato principio si identifica in sostanza con il divieto dell'arbitrio: per non essere arbitrario, il provvedimento deve fondarsi pertanto su criteri pianificatori oggettivi e ragionevoli (RDAT I-2001 n. 49 consid. 5a). Ora, in concreto, i motivi che fondano un trattamento particolare per il quartiere San _____, dati dalla rilevanza delle sue peculiarità urbanistiche, architettoniche, di taglia e d'ubicazione sono senza dubbio oggettivi e ragionevoli, come vagliato nel dettaglio nei considerandi precedenti. Meritano, pertanto, conferma. Va inoltre ritenuto che pure determinati quartieri, quali via Vela e _____, di analoghe caratteristiche al quartiere San _____, sono retti dall'art. 50 NAPR e da tutto ciò che ne consegue. Inoltre, per ciò che riguarda la quota minima da destinare all'abitazione, il piano regolatore prevede alcune zone nelle quali si applicano percentuali più alte di quella lamentata dalle ricorrenti; come ad esempio i Centri di quartiere CQ (art. 49 NAPR) e – soprattutto - la zona residenziale intensiva (zona B, art. 44 NAPR), dove i 2/3, rispettivamente i 4/5, della SUL devono essere destinati alla residenza. 9. Una considerazione a parte merita l'art. 50 cifra 2.2 NAPR, che dispone l'obbligo per le nuove costruzioni di riproporre l'ubicazione di quella " dell'edificio precedente con

l'allineamento sulle strade ". Le ricorrenti rilevano un'incongruenza in questa norma, qualora l'edificio preesistente, come nel loro caso, non fosse allineato con la strada: la norma non chiarisce se determinante per il nuovo stabile sia l'ubicazione dell'edificio preesistente o la linea di costruzione lungo le strade. A tal riguardo questo Tribunale considera quanto segue. Se è pur vero che la maggior parte degli edifici esistenti nel quartiere sono perfettamente allineati sulle linee di costruzione tracciate nel piano del traffico, almeno quattro edifici se ne discostano notevolmente. Nel loro caso la norma risulta effettivamente poco chiara e contraddittoria. Tuttavia, ritenuto che la linea di costruzione rappresenta un indubbio elemento vincolante per la determinazione dell'ubicazione dei nuovi edifici e considerato, per contro, che il riferimento all'ubicazione dell'edificio preesistente, mancando nelle rappresentazioni grafiche del piano regolatore un'indicazione specifica, non determina una superficie vincolata - quest'ultima potrebbe oltretutto, in qualche caso, porsi in contrasto con la norma determinante le distanze minime dal confine e fra edifici (cfr. art. 6 NAPR applicabile in forza del richiamo esplicito dell'art. 50 cifra 2.1 NAPR) - tale menzione non ha portata per quei fondi i cui edifici si discostano dalla linea di costruzione, come sul mappale delle ricorrenti. Il ricorso va pertanto accolto su questo punto e la risoluzione del Consiglio di Stato è annullata, nella misura in cui approva l'obbligo di rispettare l'ubicazione dell'edificio preesistente. Gli edifici devono di conseguenza rispettare solo la linea di costruzione con contiguità non ammessa indicata nei piani. 10. Le ricorrenti mettono in seguito in discussione l'art. 53 NAPR, regolamentante i posteggi, indubitabilmente la norma di attuazione del piano regolatore più contestata. Dopo aver censurato in modo affatto generico, e pertanto irricevibile, la limitazione dei posteggi che possono, rispettivamente, devono essere eseguiti nella zona Csp, esse contestano la cifra 8 della norma, che prevede l'obbligo di eliminare i posteggi eccedenti il numero consentito dalla stessa. Invocano una lesione della protezione della situazione di fatto (Besitzstandsgarantie). 10.1. 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). 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 capoverso 3 di questa cifra - viene attuato attraverso una specifica ordinanza, contestualmente alla messa in funzione dei posteggi pubblici ed ai rispettivi raggi di influenza. 10.2. Il Consiglio di Stato ha 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 dalle 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. 10.3. Ai fini del giudizio non appare anzitutto necessario prendere posizione sulle censure sollevate dalle 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 - com'è appena stato spiegato - 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. Nel caso in esame, poi, 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 che potrebbe 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. Non meraviglia pertanto che il municipio si associ alla domanda di annullare l'intera cifra 8, viste le difficoltà cui è stato subito confrontato nel tentativo di attuarla sotto questo specifico aspetto. 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. 11. Da ultimo, le ricorrenti contestano l'art. 59 NAPR, norma generale in materia di deroghe alle disposizioni pianificatorie contenute nelle NAPR. Esse non censurano tale disposizione nella misura in cui, realizzate le condizioni cumulative poste alla cifra 2 della stessa, autorizza il municipio a concedere una deroga ove una situazione particolare lo richieda. Con ciò si consente di temperare la rigidità delle norme e di risolvere situazioni, nell'interesse stesso della pianificazione, che spesso richiedono soluzioni specifiche. Le insorgenti si aggravano contro la possibilità concessa al municipio d'imporre deroghe, sancita dalla cifra 1. Oltre a ritenere tale disposto un non senso giuridico, esse lamentano una violazione del principio della legalità, della separazione dei poteri e della sicurezza del diritto. 11.1. Il Consiglio di Stato ha approvato la norma comunale e respinto le censure ricorsuali argomentando che la facoltà concessa al municipio di imporre deroghe, quindi di discostarsi esso stesso dalle regole, costituisce un parallelismo formale a tutela dell'interesse pubblico, qualora l'applicazione delle NAPR, in un caso concreto, non dovesse corrispondervi. Il Governo osserva che anche in questo caso l'esecutivo comunale sarebbe tenuto a rispettare le condizioni cumulative dell'art. 59 cifra 2 NAPR. 11.2. Il Tribunale non può condividere l'opinione dell'Esecutivo. L'istituto della deroga ha lo scopo di consentire eccezioni quando una rigida applicazione del regime ordinario si riveli eccessivamente gravosa per il singolo senza che l'interesse pubblico o quello dei vicini lo giustifichi. Con questo istituto si introduce un elemento di flessibilità al fine di evitare che, in singoli casi, la legge divenga inutilmente rigorosa e quindi ingiusta (A. Scolari, op. cit., ad art. 2 LE, n. 692 segg.). Trattasi quindi di eccezioni in favore di coloro ai quali l'ordinamento pianificatorio impone delle restrizioni rivelatesi troppo gravose: l'autorità d'applicazione, il municipio, è quindi chiamata, a determinate condizioni e con un certo potere di apprezzamento, a porvi rimedio. Ben diverso è il quadro che istituisce la norma contestata, che, concedendo la facoltà al municipio d'imporre deroghe, gli consentirebbe di inasprire il regime giuridico, estendendo quindi le restrizioni che il piano già impone, o addirittura di adottarne delle nuove, ad ulteriore sfavore di coloro che ne sono assoggettati, invertendo con ciò i termini dell'equazione. L'istituto della deroga non permette tuttavia all'autorità di imporre al singolo degli obblighi che non sono già prescritti dall'ordinamento giuridico (cfr. Ruch, Commentario LPT, ad art. 23 n. 12). In realtà, quindi, nella misura in cui conferisce al municipio la facoltà di imporre delle deroghe, l'art. 59 cifra 1 NAPR rappresenta una inammissibile delega generale in favore dell'esecutivo di creare, caso per caso, dei vincoli non previsti dal piano regolatore. Di conseguenza, le censure delle ricorrenti vanno accolte e il passaggio "o imporre" deve essere espunto dall'art. 59 cifra 1 NAPR. 12. Il ricorso deve dunque essere parzialmente accolto. La tassa di giudizio e le spese devono essere poste a carico delle 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.