

# **TI\_GERICHTE 90.2014.16 vom 5. August 2016**

TI Tribunale d'appello, 2016-08-05, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2014.16](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2014.16)

FR: TI\_GERICHTE 90.2014.16 du 5 août 2016

IT: TI\_GERICHTE 90.2014.16 del 5 agosto 2016

## **Regeste**

Modifica dei parametri edilizi di una zona residenziale - densificazione e sviluppo centripeto

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Deve preliminarmente essere vagliata la censura sollevata dall'insorgente, secondo il quale il Consiglio di Stato avrebbe illecitamente limitato il suo potere cognitivo. L'addebito mosso al Governo deriva dal fatto che quest'ultimo, esaminando il ricorso sotto il profilo della parità di trattamento, ha ritenuto non arbitraria la decisione comunale.

#### **E. 3.1.1**

L'autorità che limita la propria cognizione al controllo dell'arbitrio, pur disponendo di pieno potere cognitivo, commette un diniego di giustizia formale (DTF 121 II 271 consid. 11.7.1 con rinvio alla 115 Ia 6 consid. 2b; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, VII a ed., Zurigo/San Gallo 2016, n. 1045 i.f. ).

#### **E. 3.1.2**

S econdo la giurisprudenza del Tribunale federale, 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 caratteristiche 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).

### **E. 3.2**

In concreto, il Consiglio di Stato ha ritenuto che il ricorrente avesse inteso sollevare la censura di disparità di trattamento. È alla luce di tale assunto che l'Esecutivo cantonale si espresso nei termini denunciati, ossia qualificando la pianificazione impugnata come non arbitraria e poggiante su valide ragioni. Ciò non toglie che dalla decisione emerge comunque come esso non abbia tuttavia rinunciato a esaminare con pieno potere la pianificazione contestata, tenendo in considerazione l'autonomia comunale. La censura deve dunque essere respinta. 4.I piani di utilizzazione - nel nostro Cantone chiamati, a livello comunale, piani regolatori (art. 24 segg. LALPT; dal 1° gennaio 2012, art. 18 segg. LST) - disciplinano l'uso ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT). Essi devono delimitare, in primo luogo, le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT). Le zone edificabili comprendono, secondo l'art. 15 vLPT, testo in vigore sino al 30 aprile 2014,

i terreni idonei all'edificazione che sono già stati edificati in larga misura (lett. a) e quelli prevedibilmente necessari ed urbanizzati entro 15 anni (lett. b). Il compito di operare una separazione all'interno delle zone edificabili spetta al diritto cantonale e alle autorità incaricate della pianificazione (cfr. Alexandre Flückiger/ Stéphane Grodecki , Commentario LPT, n. 18 ad art. 15 con rinvii; art. 28 cpv. 2 lett. a-d LALPT; dal 1° gennaio 2012, art. 20 cpv. 2 LST). Il territorio fabbricabile dev'essere, a ogni buon conto, suddiviso secondo le rispettive necessità, private o pubbliche: quelle dell'abitazione, dell'artigianato, dell'industria, del commercio, dei servizi, dell'amministrazione, dello sport, della cultura, del tempo libero ecc. Questo conduce a delimitare delle zone edificabili con funzioni differenti. Oltre a soddisfare i requisiti dell'art. 15 vLPT, tali zone devono ossequiare gli scopi e i principi di quest'ultima legge federale (art. 1 e 3 LPT). Oltre alla definizione della funzione, le zone si distinguono anche per le regole di costruzione (volumetrie, densità, distanze, altezze ecc.) che ne determinano le caratteristiche (cfr. Flückiger/Grodecki , op. cit., n. 20 ad art. 15).

### **E. 5.1**

Come visto in narrativa, il piano regolatore adottato dal Comune assegna il comparto a sud di via Campo sportivo alla zona R3. Qui si trova il fondo dell'insorgente che, più precisamente, appartiene al quadrilatero delimitato, oltre dalla citata strada, da via Pumera, via Bassora e via Maestri Comacini. A nord di via Campo sportivo, invece, si sviluppa la zona R4. Verso ovest vi è la zona residenziale estensiva R2. Per quanto concerne il quadrilatero citato, esso era in precedenza suddiviso tra la zona vR4 (a nord) e la zona vR2 a sud; il limite correva lungo il margine est dei mapp. 467, 1306 e 1307. La zona vR2 si sviluppava poi anche verso ovest oltre via Bassora, mentre a est di via Pumera si estendeva la zona vR3.

### **E. 5.2.1**

Il rapporto di pianificazione spiega che, nella fase di piano d'indirizzo, era stato proposto un concetto di spina centrale urbana fra il nucleo di Morbio Inferiore e la zona monumentale del San Giorgio. Tale indirizzo è però stato abbandonato, poiché oggetto di critiche nell'ambito della procedura di consultazione e dunque incapace di raccogliere il necessario consenso. Tuttavia, il concetto insediativo sviluppato in seguito riconosce comunque al comparto lungo via Maestri Comacini e via Bassora-via Balbio, un ruolo di centralità all'interno del comprensorio comunale, per cui il piano ha adottato un azionamento semi-intensivo ( recte : semi-estensivo R3), con l'unica eccezione del comparto intensivo ( recte : semi-intensivo R4) nell'area pianeggiante attorno a via Funti (quello a nord di via Campo sportivo), ereditato dal previgente piano regolatore e che sarebbe in parte già conseguentemente edificato. Dando seguito a tale intendimento, alcuni comparti compresi nella zona vR4 del precedente piano sono stati assegnati alla zona R3. La revisione è stata accompagnata da un leggero aumento dell'indice di sfruttamento per la zona R3, mentre lo stesso rimane invariato rispetto alla precedente vR4. L'aumento dell'i.s. e dell'altezza massima per le zone R2, R3 e R4, accompagnato dall'introduzione di una percentuale minima di area verde, è giustificato dalla volontà di porre l'accento sullo spazio libero di contorno delle edificazioni (per tutto quanto precede: Rapporto di pianificazione, marzo 2012, pag. 28 segg. e 55 segg., inoltre cfr. Messaggio municipale 12 gennaio 2009 [n. 1] concernente il piano regolatore comunale, passim ).

### **E. 5.2.2**

Nella risposta al ricorso di prima istanza, il municipio ha confermato che l'intento all'origine dell'avversata pianificazione era quello di concentrare la zona R4 in località Pumera-Lischee ai piedi del versante nord del comune, mentre quella R3 sulla parte pianeggiante; la separazione tra le due zone è stata individuata in via Campo sportivo. Esso ha poi sottolineato che, in realtà, a sud di via Campo sportivo solo i mapp. 467, 1306 e 1307 sono occupati da costruzione di quattro piani, che costituiscono dunque un'eccezione (Osservazioni sui ricorsi contro il PR ed il PRP dei nuclei storici, Agosto 2012, pag. 1 segg.).

### **E. 5.3**

Come già visto in narrativa, il Consiglio di Stato ha solo parzialmente condiviso la visione del comune per quel che riguarda il territorio a cavallo di via Campo sportivo. Esso ha comunque confermato il principio secondo il quale questa strada costituisce il confine tra l'edificazione semi-estensiva (a sud) e quella semi-intensiva (a nord). Per quanto riguarda quest'ultima, tuttavia, ha negato che sussistessero le premesse per una densificazione rispetto alla previgente vR4, mantenendo in vigore le relative prescrizioni edilizie. 6. Il ricorrente sostiene che il Governo avrebbe accertato arbitrariamente i fatti, in quanto avrebbe erroneamente ritenuto che il fondo del ricorrente è posto a sud di via Pumera e in località Funtì. Per il resto l'impugnativa ribadisce la necessità di considerare come il mapp. 464 sia circondato da edificazioni a quattro piani per cui l'assegnazione alla zona R3 costituirebbe - in sostanza - un'ingiustificata anomalia. La soluzione sarebbe anche costitutiva di una disparità di trattamento. 6.1. Può essere subito disattesa la censura relativa all'arbitrario accertamento dei fatti. In sede di risposta il Governo ha spiegato che riferendosi alla parte pianeggiante a sud di via Pumera, esso intendeva proprio il comparto racchiuso tra le vie Comacini, Bassora e Campo Sportivo. Ora, benché questo comparto si trovi piuttosto a ovest di via Pumera, la lettura della decisione impugnata permette di confortare la tesi governativa. Ciò alla luce anche del fatto che il piano regolatore in esame (così come quello abrogato) non è orientato convenzionalmente. A torto poi il ricorrente pretende che il Consiglio di Stato abbia considerato il suo fondo come appartenente alla località Funtì. La semplice lettura della decisione impugnata, che fa riferimento ai mapp. 467, 1306 e 1307 quale contesto insediativo del mapp. 464, permette di escluderlo. 6.2. L'impugnativa del ricorrente pone l'accento sul fatto che il suo fondo sarebbe attorniato da edifici di quattro livelli, per cui la conversione della zona di sua appartenenza in R3 sarebbe ingiustificata. Tesi avversata dal comune, che ritiene invece che gli edifici a quattro piani costituiscano piuttosto l'eccezione e che intende attribuire a via Campo sportivo la funzione di cesura tra la zona semi-intensiva e semi-estensiva. A ragione. Infatti, come è possibile rilevare dalla planimetria riprodotta in precedenza e dalle foto scattate in occasione del sopralluogo, nel comparto in esame solo i mapp. 467, 1306 e 1307 ospitano edifici di quattro livelli. Il mapp. 464 confina verso est solamente con uno di essi (mapp. 1307). Verso sud-ovest i contermini mapp. 1442 e 365 presentano invece edifici di tre piani. Il resto del comparto ospita prevalentemente edilizia a due piani. Ne consegue che la pianificazione impugnata, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, tiene conto della situazione di fatto. Nell'ambito della revisione il comune ha inteso ridisegnare il limite di zona in funzione della morfologia del terreno, concentrando la R4 ai piedi del versante e attribuendo la parte pianeggiante a sud di questa alla R3. Ora, come rettamente sottolineato dal Governo, il piano regolatore di Morbio inferiore è già caratterizzato da una contenibilità elevata e da un'edificazione diffusa. Deve poi essere condivisa l'analisi svolta dal pianificatore, secondo il quale l'edificazione diffusa ha comportato una mancanza di

gerarchia fra i luoghi, non più distinguibili l'uno dall'altro (rapporto di pianificazione, pag. 24). Appare dunque condivisibile l'impostazione comunale, per la quale è stato riconosciuto un ruolo di centralità che permette di giustificare un azzonamento semi intensivo (R3) per questo comparto. Da notare che, per gli altri comparti pianeggianti, cui questa particolare funzione non è stata riconosciuta, sono invece assegnati di principio, alla zona a carattere estensivo. Nulla può dedurre l'insorgente dalla decisione di attribuire il comparto attorno a via Funtì alla zona R4 (decisione solo parzialmente condivisa dal Governo, che ha espresso inoltre riserve in merito e che costituisce comunque un'eccezione all'interno del concetto urbanistico descritto; cfr. in questo senso, Rapporto di pianificazione, pag. 55) e che non conta qui sindacare. Alla luce della conformazione dei luoghi e dalla presenza di un confine chiaramente percettibile sul terreno (via Campo sportivo), la decisione di arretrare il limite della previgente zona vR4 appare coerente con l'impostazione della revisione del piano regolatore. L'assegnazione del comparto in cui è inserito il fondo di RI 1 alla zona R4 avrebbe comportato un aumento di 1.5 m dell'altezza massima e dello 0.2 dell'indice di sfruttamento, senza che ciò sia sorretto da ragioni urbanistiche o necessità di sviluppo del comune. Quanto alla preoccupazione, espressa nell'impugnativa, che l'edificazione sul mapp. 464 si troverà "affossata" essa appare eccessiva, se non addirittura errata. Intanto il fondo si trova in posizione leggermente sopraelevata rispetto all'episodica edilizia a quattro livelli descritta in precedenza. In secondo luogo, la sua attribuzione alla zona R3, il cui i.s. risulta invariato rispetto alla vR4, implica invece la riduzione, contenuta in 1.50 m, dell'altezza. R3 (art. 36 NAPR) R4 (art. 36 NAPR) vR4 ( art. 32 NAPR '84) i.s. 0.6 0.8 0.6 h 10.50 m , 13.50 m 12.00 m i.o. 30% 30% 30% 6.3. I ricorrenti ritengono che la decisione impugnata si ponga in contrasto con il principio dello sviluppo centripeto degli insediamenti e della loro densificazione. A torto, tuttavia. È innegabile che lo sviluppo centripeto degli insediamenti e la loro densificazione costituiscano degli elementi centrali della pianificazione del territorio alla luce della revisione del 15 giugno 2012 entrata in vigore il 1° maggio 2014 (cfr. Messaggio concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio del 20 gennaio 2010, in: FF 2010 931, n. 1.3.1 ). Tali scopi sono oggi esplicitamente previsti dall'art. 1 cpv. 2 lett. a bis e lett. b LPT. D'altro canto, l'art. 3 cpv. 3 LPT, dal marginale "principi pianificatori" , stabilisce che gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione e limitati nella loro estensione. Per la nuova lett. a bis di questa norma, occorre in particolare adottare misure per migliorare l'uso di superfici inutilizzate o non sufficientemente utilizzate situate in zone edificabili e le possibilità di densificazione delle superfici insediative. Nel caso concreto, tuttavia, con la revisione in esame il comune non ha anzitutto intravisto (a ragione) la necessità di ampliare la zona edificabile, già più che generosamente dimensionata. Esso ha poi deciso di densificare la zona R3 rispetto alla previgente zona vR3, attraverso l'incremento dello 0.1 dell'i.s. e di assegnare l'intero comparto racchiuso dalle vie Bassora, Maestri Comacini, Pumera e Campo sportivo alla nuova zona R3. In sostanza, di fronte a una minima riduzione dell'altezza per la zona in precedenza assegnata alla zona vR3, il nuovo piano ha esteso la zona R3 all'interezza di questo comparto, dando in questo modo sufficiente attuazione ai principi testé descritti. In questi termini, non è possibile sostenere che l'agire del comune si ponga in contrasto con il diritto federale. 6.4. In definitiva, la decisione del Consiglio di Stato di tutelare la pianificazione comunale nel rispetto dell'autonomia dell'ente locale non appare lesiva del diritto. 6.5. Da ultimo, non è data di vedere disparità di trattamento, l'avversata pianificazione poggiando su criteri oggettivi e non arbitrari (sulla portata della parità di trattamento in materia pianificatoria, cfr. supra , consid. 3.1.2). 7. In esito alle

pregresse considerazioni, il ricorso - infondato - dev'essere respinto, caricando alla parte soccombente la tassa di giustizia in applicazione dell'art. 47 LPAm. In assenza di parti vincenti patrocinata non mette in conto di assegnare delle ripetibili. Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.-, già anticipati dal ricorrente, restano a suo carico. 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. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il  
presidente  
Il vicecancelliere

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