Urteilskopf

104 Ia 328

51. Estratto della sentenza del 5 luglio 1978 nella causa Pasotti c. Morelli
Regeste (de):
Eigentumsgarantie; Tessiner Baurecht; Ausnützungsziffer; Anwendung auf in verschiedenen Bauzonen gelegene Grundstücke.

1. Ausnützungsziffern stellen im allgemeinen keinen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Die Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts ist somit in solchen Fällen auf Willkür beschränkt (E. 4).

2. Begriff der Überbauungs- und Ausnützungsziffer. Das Tessiner Baurecht zieht beide in Rechnung (E. 5).

3. Liegen zwei benachbarte Grundstücke in verschiedenen Bauzonen, so ist es nicht willkürlich, bei der Ermittlung der anrechenbaren Landfläche des einen den nicht ausgeschöpften Teil der Ausnützungsziffer des andern Grundstücks nicht zu berücksichtigen (E. 5).

Regeste (fr):
Garantie de la propriété. Droit tessinois des constructions. Indice d'utilisation; application à des parcelles situées dans des zones à bâtir différentes.

1. Les indices d'utilisation ne constituent pas, en règle générale, une restriction grave de la propriété. Le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en cette matière est dès lors limité à l'arbitraire (consid. 4).

2. Notion de l'indice d'occupation du sol et de l'indice d'utilisation. Le droit tessinois des constructions prend ces deux indices en considération (consid. 5).

3. Dans le cas de deux parcelles contiguës situées dans deux zones à bâtir différentes, il n'est pas arbitraire de refuser de faire bénéficier une des parcelles du surplus d'indice d'utilisation restant après la construction sur l'autre parcelle (consid. 5).

Regesto (it):
Garanzia della proprietà. Diritto edilizio ticinese. Indice di sfruttamento; applicazione a fondi ubicati in zone edilizie diverse.

1. Gli indici di sfruttamento non implicano, di regola, una grave restrizione della proprietà. La cognizione del Tribunale federale è pertanto in tali casi limitata all'arbitrio (consid. 4).

2. Nozione di indice di occupazione e di indice di sfruttamento. Il diritto edilizio ticinese prende in considerazione ambedue (consid. 5).

3. Nel caso di due fondi contigui siti in due zone edilizie differenti, non è arbitrario negare la possibilità di far beneficiare uno dei fondi dell'indice di sfruttamento rimasto inutilizzato nell'edificazione dell'altro (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 329

Umberto e Felice Pasotti sono proprietari nel Comune di Sementina di due fondi - part. 270 e 284 - confinanti fra di loro, ma situati in due zone diverse del piano delle zone (PZ) del piano regolatore comunale (PR). La part. 284 è sita nella zona RC 5 (residenziale-commerciale), per la quale valgono, secondo le norme integranti (NI) del PR, un indice di occupazione (I.o.) del 25% e un indice di sfruttamento (I.s.) di 0,75. Su questa particella già sorge uno stabile: questa costruzione non utilizza compiutamente le possibilità di edificazione del fondo risultanti dall'applicazione degli indici. La part. 270, di mq 1053, è invece sita nella zona R 3 (residenziale semi-intensiva). Per tale zona vigono un indice di occupazione del 30% ed un indice di sfruttamento dello 0,40. Questa particella è inedificata. Su di essa i proprietari intendono costruire uno stabile con cinque appartamenti, avente una superficie utile lorda di 563,70 mq. Riferito alla sola particella n. 270, detto stabile non rispetta, ma supera l'indice di sfruttamento dello 0,40. Per render possibile la costruzione, i fratelli Pasotti chiedevano di potersi avvalere di una frazione di 200 mq non sfruttati dell'attigua particella n. 284, idealmente aggiunti alla particella n. 270. Tenendo conto delle superficie e degli indici rispettivi nelle due zone, ne risulterebbe un indice ponderato medio dello 0,455, che il progettato stabile rispetterebbe. Il Municipio di Sementina riteneva il procedimento legittimo, ed accordava la licenza edilizia. Impugnata da un vicino, la licenza comunale era confermata dal Consiglio di Stato. L'Autorità di ricorso di prima istanza ha ritenuto che nulla osta ad un "trasferimento" di indici non utilizzati, anche se i due fondi sono siti in zone diverse. Il vicino si aggravava allora al Tribunale cantonale amministrativo. L'ultima istanza accoglieva il ricorso con decisione del 23 dicembre 1977, ed annullava la decisione del Consiglio di Stato confermante la licenza edilizia comunale. Il Tribunale amministrativo ha, in sostanza, ritenuto che un trasferimento delle possibilità edificatorie inutilizzate tra un fondo e l'altro è escluso, allorquando i fondi, ancorché contigui, sono situati in zone diverse, con indici diversi. I fratelli Pasotti sono insorti con ricorso di diritto pubblico, fondato sulla violazione degli art. 4 e 22ter Cost., contro la

decisione del Tribunale cantonale amministrativo, chiedendone l'annullamento. Il Tribunale federale ha respinto il gravame per i seguenti motivi.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. (Questione di procedura.)

2. Il Tribunale amministrativo - dissentendo dal Consiglio di Stato - ha ritenuto inammissibile che il proprietario di due fondi contigui, ma siti in zone diverse, possa per l'edificazione di uno di essi avvalersi (in tutto o in parte) delle possibilità edificatorie inutilizzate dell'altro. L'ultima istanza cantonale si è fondata sulla legge edilizia cantonale del 10 febbraio 1973 (LE). Senza stabilire essa stessa le norme edilizie che i Comuni adottano in esercizio dei loro poteri autonomi, questa legge contiene, nell'intento di favorire un'applicazione uniforme sul piano cantonale, la definizione delle principali nozioni e dei principali parametri cui il legislatore edilizio comunale fa ricorso. Le nozioni ritenute nella LE si ispirano o addirittura assumono le direttive emanate dall'Istituto per la pianificazione locale, regionale e nazionale della Scuola politecnica federale di Zurigo (cosiddette direttive ORL).

Il Tribunale amministrativo ha rilevato che la nozione di indice di sfruttamento è definita nell'art. 10 cpv. 1 LE quale il rapporto tra la superficie utile lorda dell'edificio e la superficie edificabile del fondo. Il primo termine del predetto rapporto numerico è definito dall'art. 11 cpv. 1 e 2 LE: esso non è controverso, non essendo contestato che la superficie utile lorda del progettato edificio è di 563.70 mq. La nozione di superficie edificabile, secondo termine di detto rapporto, è definita invece dall'art. 11, cpv. 3 LE, quale "la superficie non ancora sfruttata dei fondi o parte di fondi nella zona edilizia oggetto dell'istanza di costruzione". Il Tribunale amministrativo ne deduce che già il testo dell'art. 11 cpv. 3 indica che, per il calcolo della superficie edificabile, e quindi dell'indice di sfruttamento, può tenersi conto solo della superficie non sfruttata di particelle site nella stessa zona, non in zone diverse. Alla stessa conclusione conduce, secondo il Tribunale amministrativo, l'interpretazione teleologica della norma: le finalità perseguite dalla suddivisione del territorio comunale in zone chiaramente distinte quanto

alla loro utilizzazione urbanistica, alla natura degli insediamenti ed alla densità edificatoria sarebbero rese vane se si ammettesse l'opinione contraria. D'altronde - soggiunge il Tribunale amministrativo - la giurisprudenza del Tribunale federale ha già ammesso la legittimità della soluzione adottata.

3. Contro la decisione impugnata i ricorrenti adducono che l'interpretazione testuale dell'art. 11 cpv. 3 LE data dal Tribunale amministrativo è arbitraria. A parte ciò, essi sostengono che proprio le finalità addotte dall'istanza cantonale, impongono di giungere nell'interpretazione alla soluzione opposta. Da ultimo essi fanno valere che, così come interpretata dal Tribunale amministrativo, la norma lederebbe la garanzia della proprietà per violazione del principio costituzionale della proporzionalità. È quanto va esaminato nei considerandi seguenti.

4. Disposizioni concernenti l'indice di sfruttamento istituiscono restrizioni del diritto di proprietà garantito dall'art. 22ter Cost. La validità di simili disposizioni per rapporto alle esigenze poste dall'art. 22ter è esaminata dal Tribunale federale liberamente - se la restrizione è grave -, altrimenti sotto il ristretto angolo dell'arbitrio. A giusta ragione i ricorrenti postulano soltanto un esame ristretto all'arbitrio: coefficienti di sfruttamento, che si limitano a stabilire l'intensità dell'edificazione conforme alla natura ed agli scopi di una determinata zona del territorio edilizio, non istituiscono di regola ed in genere restrizioni gravi della proprietà. Ciò non avviene neppure nel caso concreto: a ragione i ricorrenti non pretendono infatti che l'applicazione dei coefficienti previsti dalla norma per le due zone RC 5 e R 3 ai loro due fondi ne impedirebbe una utilizzazione razionale. Contrariamente all'assunto dei ricorrenti, non può considerarsi arbitrario dedurre già dal testo dell'art. 11 cpv. 3 LE che la superficie edificabile entrante in considerazione può esser solo quella sita nella zona in cui si intende costruire, ad esclusione di quella sita fuori tale zona. I ricorrenti omettono di considerare che la legge non si limita a parlare di "zona edificabile" (da mettere in contrapposizione, secondo i ricorrenti, alla "zona non edificabile"), ma che essa specifica "nella zona edificabile oggetto dell'istanza di costruzione". Certo, si può convenire che l'apposizione "oggetto dell'istanza di costruzione" potrebbe anche esser riferita ai termini

"fondi o parte di fondi", anziché all'espressione "zona edificabile". Ma questa variante non implica che quella del Tribunale amministrativo sia inconciliabile col testo, e quindi arbitraria. Risulta d'altronde che il testo dell'art. 11, cpv. 3 LE riproduce esattamente il testo suggerito per la definizione di indice di sfruttamento delle già menzionate direttive ORL della Scuola Politecnica Federale di Zurigo, e precisamente il testo italiano di tali

direttive (cfr. direttive, vol. II, fogli 514420-514422; inoltre: "Die Ausnützungsziffer"; "L'indice d'utilisation" - Schriftenreihe n. 17, agosto 1974, della VLP/Aspan, ed. tedesca, risp. francese, pag. 3). Ora, se differenze di testo si riscontrano fra la versione tedesca e quella francese di tali direttive, come appare dalla contrapposizione seguente: tedesco:
Ermittlung der anrechenbaren Landfläche.
Die anrechenbare Landfläche ist die Fläche der von der Baueingabe erfassten, baulich noch nicht ausgenützten Grundstücke oder Grundstückteile der Bauzone. francese:
Détermination de la surface constructible du terrain.
La surface constructible du terrain encore disponible à l'intérieur d'une zone à bâtir est la surface des terrains ou parties de terrain faisant l'objet du permis de construire. poiché il primo testo parla genericamente di "Grundstücke oder Grundstückteile der Bauzone", mentre il secondo parla di terreno ancora disponibile "à l'intérieur d'une zone à bâtir", la versione italiana:
1.2. Determinazione della superficie edificabile del fondo.
Quale superficie edificabile del fondo si considera la superficie non ancora sfruttata dei fondi o parti di fondi nella zona edificabile oggetto dell'istanza di costruzione. appare piuttosto ispirata dal testo francese. Anche questo raffronto, quindi, può esser addotto a sostegno dell'interpretazione data dal Tribunale amministrativo, che pertanto, conciliabile senza arbitrio col testo, non può essere, sotto il profilo qui in esame, ritenuta insostenibile. Se l'interpretazione impugnata sia anche l'unica conciliabile col testo, non è richiesto, e quindi neppure da esaminare.

5. Ma anche l'interpretazione dell'art. 11 cpv. 3 LE che il

Tribunale amministrativo trae dalle finalità della legge sfugge alla critica dei ricorrenti, e questo persino a libero esame. Non è a ragione contestato che gli indici di sfruttamento stabiliti in un piano delle zone costituiscono un elemento essenziale di caratterizzazione e distinzione delle singole zone. L'indice di sfruttamento assunto non determina infatti soltanto la densità edificatoria della relativa zona, ma può, in un certo grado, influenzare la tipologia dell'insediamento edilizio. Tale influenza è notevole nel sistema ticinese, perché esso, accanto all'indice di sfruttamento ed in combinazione con questo, conosce anche l'indice di occupazione, ignorato in altre legislazioni cantonali e non menzionato nelle norme ORL (v. su tale nozione H. LANG: Hochhaus und Baurecht, tesi Zurigo 1977, pagg. 426/427). Mentre l'indice di sfruttamento, in sostanza, determina la cubatura massima dell'edificio erigibile sul fondo ma, preso in sé, non indica come tale cubatura debba disporsi, l'indice di occupazione, stabilendo un rapporto massimo tra area occupata e superficie libera del fondo, non solo determina un equilibrio tra spazi liberi e spazi edificati, ma, in combinazione con l'indice di sfruttamento, concorre a stabilire l'aspetto che le costruzioni debbono rivestire. È per esempio evidente che un uguale indice di occupazione del 25% ha tutt'altro significato se esso si combina con un indice di sfruttamento del 0,75 oppure con un indice di sfruttamento dello 0,40.
Un mutamento degli indici di sfruttamento stabiliti nella legislazione, o la possibilità di interpolare indici intermedi fra gli indici esistenti, soprattutto se combinati, come nel sistema ticinese, con quelli di occupazione, conduce quindi necessariamente ad una modificazione delle caratteristiche delle singole zone. Tale sarebbe appunto il risultato, cui fatalmente condurrebbe il sistema preconizzato dai ricorrenti. a) Non è contestato in causa che due fondi contigui siti nella medesima zona possono esser riuniti (sia mediante un vero raggruppamento, sia a meri fini calcolatori) per la determinazione della costruzione su di essi erigibile. Un simile modo di procedere non implica infatti alcuna alterazione degli indici di sfruttamento e di occupazione che caratterizzano la zona. b) Argomentano i ricorrenti che - in caso di fondi confinanti fra di loro, ma posti in zone diverse (o, il che è identico, in

caso di un fondo unico, diviso da un confine di zona) - dovrebbe in linea di principio esser possibile tener conto, per la determinazione dell'edificabilità complessiva, del terreno non sfruttato da un lato e dall'altro del limite di zona. Apparentemente seducente, l'argomento è da respingere. Infatti, ammesso in linea di principio e applicato sistematicamente, il metodo preconizzato dai ricorrenti conduce ineluttabilmente all'introduzione nel piano, lungo la fascia di confine interzonale, di una serie indeterminata di nuovi indici di occupazione e di sfruttamento, non previsti dal legislatore. Questi indici risulterebbero dalla media ponderata degli indici esistenti di qua e di là del limite di zona, e varierebbero in funzione di una contingenza casuale, cioè della quantità di terreno edificabile posta da un lato e dall'altro del confine di zona e presa in considerazione nel singolo caso. Ciò equivarrebbe a creare, a cavallo del limite di zona, una sorta di zona intermedia irregolare, determinata da circostanze fortuite, e dipendente non più dalla volontà e dalle scelte pianificatorie del legislatore, ma dal beneplacito di taluni proprietari fondiari. Un simile risultato e palesemente incompatibile - come a giusta ragione ha ritenuto il Tribunale amministrativo - con le finalità di un'ordinata pianificazione (cfr. in senso conforme la sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone Zurigo, riprodotta nel Schweizerische Zentralblatt für Staats- und Gemeinderecht, vol. 73 (1972) pagg. 395/396).
c) Manifestamente a torto i ricorrenti asseverano che il rifiuto delle loro esigenze intralcerebbe la facoltà dei privati di procedere a raggruppamenti razionali delle loro proprietà. Intralciate non sono infatti le possibilità di raggruppamento, ma è impedita soltanto la variazione arbitraria degli indici e dei limiti di zona. d) Nemmeno è fondato l'argomento dei ricorrenti, per cui il sistema da loro preconizzato favorirebbe un passaggio graduale ed armonioso dall'una all'altra zona. A parte il fatto che una chiara e netta distinzione tipologica dell'insediamento edilizio è di regola auspicabile, il sistema ipotizzato nel ricorso non sarebbe neppur atto a raggiungere il fine ivi patrocinato. Esso anzi rischierebbe di condurre proprio all'esito contrario: alla coesistenza, cioè, nella fascia lungo il limite di zona, di una serie di edifici disparati. I ricorrenti, infatti, non avvertono che le dimensioni di questi stabili, secondo il loro sistema, non

dipenderebbero da indici di sfruttamento medi ma uniformi, ma da indici di sfruttamento medi e diversi l'uno dall'altro, perché variabili in funzione della casuale estensione del terreno da una parte e dall'altra del confine di zona, che dev'esser posta alla base del calcolo dell'indice medio ponderato in ogni singolo caso. e) Infine non si vede quale argomento i ricorrenti vogliano trarre dall'art. 19 del Regolamento di applicazione, il quale si limita a prescrivere che gli indici di occupazione e sfruttamento possono esser utilizzati una sola volta. Se tale articolo sottintende che, nella misura in cui non sono stati utilizzati, gli indici possono esser sfruttati ulteriormente per la porzione residua, esso non dice però che questa utilizzazione può avvenire fuori della zona, per la quale essi indici sono previsti. A favore della tesi dei ricorrenti sta unicamente un passo del Commentario alla legge edilizia di A. Scolari (ad art. 10-11, pag. 98, n. 22 e riferimenti). Questo autore, dopo aver ricordato che il Tribunale federale (DTF 92 I 104 segg.) ha già ritenuto non arbitrario il rifiuto di utilizzazione mista degli indici di sfruttamento ai fondi confinanti ed appartenenti a due diverse zone, ma singolarmente edificabili rispettando gli indici e le altre prescrizioni di zona, esprime l'opinione che, tranne il caso di situazioni affatto particolari, l'adozione di principio di una norma o di un criterio simili sarebbe da ritenere inutilmente restrittiva e peccherebbe di eccessivo formalismo. Quest'opinione non può esser condivisa, per le ragioni che si sono illustrate sopra, e perché farebbe dell'eccezione la regola (cfr. DTF 92 I 106, DTF 98 Ia 582 segg. consid. 4). Ora, i ricorrenti non pretendono che il rispetto degli indici di zona previsti per le due particelle renderebbe la loro utilizzazione impossibile o oltremodo gravosa, né fanno valere che sarebbero dati gli estremi per una

autorizzazione derogativa. Pertanto, l'argomento per cui, negando la licenza, sarebbe violato il principio della proporzionalità, cade nel vuoto. Ne viene che il ricorso dev'esser respinto.