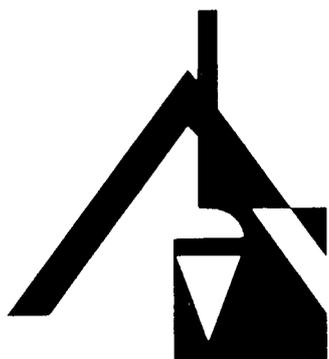


Aspetti giuridici concernenti il rinnovamento degli insediamenti

«Progetto: diritto edilizio»



PI EDIL

Ufficio federale dei problemi congiunturali

Aspetti giuridici concernenti il rinnovamento degli insediamenti

<< Progetto: diritto edilizio >>

Responsabili del progetto

SIA	Società svizzera degli ingegneri e degli architetti
APT	Associazione svizzera per la pianificazione del territorio
ATS	Associazione tecnica svizzera
Pro Renova	Associazione svizzera per il rinnovamento delle costruzioni

Elaborazione del progetto

- . Hansruedi Diggelmann, lic. iur., urbanista
PFZ/NDS, Zurigo (direttore del progetto)
Arosastrasse 2, 8008 Zurigo
- . Marcel Muri, arch. dipl. PFZ, Zurigo
- . Franz Bartl, architetto STS/ATS, Zurigo

Gruppo d'esperti del progetto <<diritto edilizio >>

- J. Rudolf Ackeret, lic. iur. LL. M., avvocato, Bassersdorf
- Benedetto Antonini, urbanista cantonale, Bellinzona
- Andreas Herczog, arch. dipl. PFZ, Herczog & Hubeli, Zurigo
- Prof. Dott. Martin Lendi, dottore in diritto, professore di diritto, direttore del dipartimento di diritto e d'economia del PF di Zurigo
- Ellen Meyrat-Schlee, sociologa/urbanista BSP Ufficio Z, Zurigo
- Dott. Jurg Suizer, urbanista comunale, Berna
- Alwin Suter, ing. rurale dipl. PFZ, Ufficio GLS, Zurigo
- Walter Tuscher, urbanista FUS/arch. FAS, Friburgo

Controllo del progetto PI EDIL

- Hannes Wuest, ing. rurale dipl. PFZ, Wuest & Partner, Zurigo
- . Dott. Gustave E. Marchand, dottore in scienze tecniche, ing. dipl. PFZ, Walter & Marchand AG, Berna

Edizione originale: ISBN 3-905234-05-X

Copyright © Ufficio federale dei problemi congiunturali, 3003 Berna, aprile 1992.

La riproduzione parziale è autorizzata purchè sia citata la fonte.

Il presente manuale può essere ordinato presso l'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale (UCFSM), 3003 Berna (n. d'ord. 724.477 i).

Form, 724.477 i 9,93 800 U13746

ISBN 3-905234-47-5

Prefazione

Il programma di promozione << Edilizia ed Energia >>, della durata totale di 6 anni (1990-1995), è composto dai tre programmi d'impulso seguenti:

- PI EDIL - Manutenzione e rinnovamento delle costruzioni
- RAVEL - Uso razionale dell'elettricità
- PACER - Energie rinnovabili.

Questi tre programmi d'impulso sono realizzati in stretta collaborazione con l'economia privata, le scuole e la Confederazione. Il loro scopo è quello di promuovere una crescita economica qualitativa. In tale ottica essi devono sfociare in uno sfruttamento minore delle materie prime e dell'energia, con un ricorso maggiore al capitale costituito dalle capacità umane. Il programma PI EDIL risponde alla necessità di eseguire la manutenzione corretta delle costruzioni di ogni tipo. Una parte sempre maggiore degli edifici e delle attrezzature del genio civile presentano oggi difetti tecnici e funzionali, sia a causa del loro invecchiamento, sia a causa dell'evoluzione dei bisogni e delle esigenze. Qualora si voglia mantenere intatto il valore di tali opere occorre rinnovarle e per farlo non ci si può basare solo sull'empirismo. Il programma d'impulso PI EDIL non si limita solo agli aspetti tecnici ed organizzativi, ma si estende parimenti alle condizioni di base giuridiche che finora si occupavano soprattutto delle costruzioni nuove. Il programma è perciò suddiviso nei tre settori seguenti: edilizia, genio civile e settori periferici del rinnovamento degli edifici.

Se desideriamo mantenere inalterate le qualità tecniche ed architettoniche dei nostri edifici e se vogliamo conservare o migliorare la funzionalità, la redditività e l'importanza culturale di molti quartieri e di molti villaggi, dobbiamo fare in modo che possano essere colmate le lacune nel sapere delle persone interessate quali i proprietari, le autorità, i progettisti, gli imprenditori ed i collaboratori ad ogni livello.

Corsi, manifestazioni, pubblicazioni, videocassette, ecc.

Gli obiettivi del PI EDIL saranno perseguiti mediante l'informazione, la formazione ed il perfezionamento dei fornitori e dei richiedenti di prestazioni nel settore del rinnovamento. La divulgazione delle conoscenze è orientata all'impiego nella prassi quotidiana e si basa essenzialmente su pubblicazioni, corsi e manifestazioni. Il bollettino IMPULSO informerà gli interessati in merito all'offerta di perfezionamento ampia ed

orientata a seconda dei singoli gruppi d'interesse. Tale bollettino è pubblicato da due a tre volte all'anno e può essere ordinato in abbonamento (gratuito) presso l'Ufficio federale dei problemi congiunturali, 3003 Berna.

Ogni partecipante ad un corso o ad una manifestazione organizzati nell'ambito del programma riceve una documentazione. Essa consiste essenzialmente della pubblicazione specializzata elaborata a quest'uopo. Le pubblicazioni possono essere ordinate anche presso l'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale (UCFSM), 3003 Berna.

Competenze

Per poter fronteggiare questo programma ambizioso di formazione si è fatto ricorso a specialisti dei diversi settori interessati; essi provengono dal settore private, dalle scuole o dalle associazioni professionali. Tali specialisti sono sostenuti da una commissione composta da rappresentanti delle associazioni, delle scuole e dei settori professionali interessati.

Le associazioni professionali si assumono anche l'organizzazione dei corsi di perfezionamento professionale e delle campagne d'informazione. Della preparazione di queste attività è responsabile una direzione del progetto composta dai signori Reto Lang, Andreas Bouvard, Dott. Niklaus Kohler, Dott. Gustave E. Marchand, Ernst Meier, Dott. Dieter Schmid, Rolf Sageser, Hannes Wuest ed Eric Mosimann dell'UFCO. I gruppi di lavoro svolgono la maggior parte delle attività e devono risolvere singoli problemi concernenti i costi ed il dispendio di tempo.

Documentazione

Il presente lavoro è basato sulla <<capacità di rinnovamento >> delle diverse procedure e dei diversi istituti del diritto edilizio e del diritto in materia di pianificazione svizzeri. Esso spiega come si può progettare e realizzare un ampliamento degli insediamenti in virtù del diritto vigente senza tuttavia dover sacrificare in modo affrettato valori economici, sociali ed urbanistici all'euforia della concentrazione degli insediamenti.

Anche se in futuro saremo confrontati sempre più spesso con casi di adeguamenti architettonici e con ampliamenti di singoli edifici e di gruppi di edifici, occorre rifiutare consapevolmente il concetto di <<concentrazione architettonica >>. Infatti dal punto di vista

della pianificazione degli insediamenti la soluzione dei problemi da risolvere è già anticipata. Essi devono tuttavia essere elaborati per ogni caso particolare mediante piani regolatori comunali accurati e con la realizzazione a livello giuridico attraverso un dialogo più intenso tra committenti e comuni.

La documentazione è essenzialmente suddivisa in due diverse parti. Grazie ad un'esposizione separata di singoli problemi giuridici sulla base della descrizione di situazioni di rinnovamento tipiche e concrete s'intende soprattutto garantire che anche il profano possa accedere alla materia. Con questa tipologia si vuole contemporaneamente dimostrare, mediante esempi precisi, che in futuro il legislatore ed i comuni saranno viepiù confrontati con le molteplici condizioni marginali concernenti l'ampliamento ed il rinnovamento degli insediamenti.

Dopo una procedura di consultazione e dopo l'applicazione pratica eseguita durante un seminario pilota,

la presente documentazione è stata rielaborata in modo accurato. Agli autori era stata tuttavia lasciata la più ampia libertà di valutare, secondo il proprio libero apprezzamento, le diverse opinioni concernenti i singoli problemi, tenendone conto nella presente pubblicazione. Le lacune che dovessero manifestarsi durante l'uso della pubblicazione potrebbero essere eliminate nel corso di una rielaborazione eventuale. L'Ufficio federale dei problemi congiunturali oppure il redattore responsabile, rispettivamente il direttore del corso accettano suggerimenti a questo proposito (cfr. p. 2).

Si ringraziano per la loro preziosa collaborazione tutti coloro che hanno contribuito alla riuscita della presente pubblicazione.

Marzo 1991 Dott. H. Kneubuhler
Direttore aggiunto dell' Ufficio federale
dei problemi congiunturali

Indice

	Pagina
Introduzione	7
1. In merito alla presente pubblicazione	8
2. Il rinnovamento edilizio quale problema giuridico; vista d'insieme	10
<hr/>	
Parte prima: tipologia delle situazioni di trasformazione	77
Indice della parte prima	17
<< Progetti di rinnovamento >>1 -24	19
<hr/>	
Parte seconda: singoli istituti giuridici e procedure	65
1. Piano direttore	67
2. Regolamentazione di base dei piani di utilizzazione e del diritto edilizio	77
3. Procedura per la concessione della licenza edilizia	83
4. Piani di utilizzazione speciale	109
5. Tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese	123
6. Norme in materia di locazione	129
7. Servitù prediali, regolamentazione concernente la parcellazione	135
8. Obblighi di costruire	139
<hr/>	
Allegato	143
Elenco delle abbreviature	144
Bibliografia specializzata	145
Indice dettagliato della parte 1	147
Indice dettagliato della parte 2	149

Introduzione

1.	In merito alla presente pubblicazione	8
1.1	Modificazioni della situazione sul mercato edilizio	8
1.2	Obiettivi del progetto <<diritto edilizio>>	8
1.3	Cerchia degli interessati	8
1.4	Struttura e consigli concernenti l'impiego della presente pubblicazione	9

2.	Il rinnovamento edilizio quale problema giuridico; vista d'insieme	10
2.1	Gestione ottimale degli edifici dal punto di vista privato	10
2.2	L'interesse pubblico al rinnovamento degli edifici	10
2.3	Conflitti d'interessi inevitabili	11
2.4	Lacune delle norme edilizie e di utilizzazione generali	12
2.5	Attivazione necessaria dei piani regolatori comunali	13
2.6	Libertà d'azione dei privati	13
2.7	Prospettive	15

Introduzione

1. In merito alla presente pubblicazione

1.1 Modificazioni della situazione sul mercato edilizio

La manutenzione ed il rinnovamento di opere esistenti sono da poco tempo al centro dell'interesse di cerchie diverse. A causa dell'età del parco immobiliare svizzero — circa la metà di tutti gli edifici è stata costruita prima del 1945 — un numero viepiù crescente di edifici necessita di un rinnovamento completo sotto l'aspetto tecnico. Anche solo per motivi di salvaguardia del valore degli edifici somme enormi vengono investite, e lo saranno anche in un prossimo futuro, negli insediamenti esistenti. In molti casi non è tuttavia sufficiente limitarsi alla manutenzione pura e semplice di singoli edifici. Ciò a causa del fatto che le esigenze concernenti le superfici abitabili variano continuamente, corrispondentemente all'evoluzione della società e dell'economia. E questo il motivo per cui *si è posto il problema dello sviluppo ottimale delle possibilità, sotto l'aspetto economico, sociale, urbanistico e tecnico, di uno sfruttamento di singole parcelle già edificate*. Per quanto concerne l'edilizia entreranno ad esempio in considerazione la costruzione di edifici annessi, gli ampliamenti, le sopraelevazioni degli edifici oppure la modificazione dei piani, ma anche la sostituzione dei vecchi edifici con edifici nuovi. Tali misure rappresentano quindi spesso vere e proprie alternative alla manutenzione pura e semplice, giacché la problematica attuale concernente i rinnovamenti supera in ampia misura gli aspetti connessi con la tutela dei monumenti. Proprio la percezione dei potenziali di sfruttamento esistenti in quartieri sorti dopo la guerra può contribuire in larga misura ad evitare che a breve scadenza ci dobbiamo trovare di fronte ad un parco immobiliare vecchio, i cui difetti sul piano tecnico e funzionale potranno essere compensati solo dalla costruzione di nuovi quartieri e dalla creazione di nuove zone residenziali.

Il valore posizionale delle riserve di sfruttamento all'interno delle zone residenziali esistenti è stato riconosciuto da tempo dagli urbanisti. La loro realizzazione pone tuttavia tutti gli interessati di fronte a nuovi problemi, giacché i conflitti d'interessi si manifestano per motivi molto diversi, ma in misura molto maggiore nel caso di progetti di costruzione concernenti zone già densamente edificate che non nel caso di progetti concernenti <<zone vergini >>. Tali conflitti devono es-

sere risolti per mezzo delle procedure offerte dalla legge.

1.2 Obiettivi del progetto <<diritto edilizio >>

Il progetto <<diritto edilizio>> tratta i problemi giuridici tipici che si manifestano nel caso di lavori di costruzione all'interno di una zona residenziale. Si tratta in primo luogo di fornire motivazioni ai diversi interessati, mostrando loro come ottenere buoni risultati sfruttando gli strumenti giuridici esistenti. Ciò per due motivi. Da un canto l'esame delle diverse legislazioni cantonali concernenti la pianificazione del territorio e l'edilizia dimostra che l'impiego delle possibilità delle quali si dispone al giorno d'oggi potrebbe essere ampiamente sufficiente per la riuscita dei progetti di rinnovamento e tale impiego gode quindi della priorità. *D'altro canto il fatto che numerosissimi edifici dovranno in futuro subire un rinnovamento onde essere adattati all'evoluzione tecnica implica una certa necessità d'agire*: occorre infatti impedire che l'esecuzione di semplici lavori di manutenzione o di piccole trasformazioni — che non presentano generalmente veruna difficoltà sotto l'aspetto giuridico — ritardi di parecchi anni la possibilità di procedere a sistemazioni funzionali dei diversi edifici. È questo il motivo per cui soprattutto i comuni incaricati di elaborare i piani di utilizzazione e gli investitori privati non devono limitarsi ad attendere le modificazioni della legislazione cantonale per agire, ma lo devono fare senza indugio alcuno.

Benché ciò non fosse stato previsto all'inizio, certe proposte di legiferare sono state fatte: poiché nel settore della pianificazione del territorio ed in quello del diritto edilizio occorreva tener conto di particolarità cantonali, si è tentato di favorire le soluzioni <<più adeguate al rinnovamento>>, presentando diverse regolamentazioni (ad es. la possibilità per i privati di allestire piani di utilizzazione speciale).

1.3 Cerchia degli interessati

La presente pubblicazione è rivolta da un canto ai proprietari di fondi (committenti), agli architetti ed agli amministratori di beni immobili che sono costretti ad affrontare problemi giuridici nell'ambito di progetti concreti di rinnovamento. D'altro canto le autorità chiamate a legiferare in merito alla pianificazione del territorio ed all'applicazione del diritto devono essere

sensibilizzate alle esigenze particolari che vengono imposte alle condizioni giuridiche di base nelle zone già edificate. Anche i locatari, quali diretti interessati, dovrebbero tuttavia essere coinvolti maggiormente nei problemi concernenti l'edilizia, soprattutto a causa del fatto che le nuove norme in materia di locazione li autorizzano, in una certa misura, a prender parte alle discussioni allorché il proprietario deve decidere in merito al rinnovamento. Non da ultimo è necessario informare una vasta cerchia di pubblico in merito ad uno dei temi più attuali della pianificazione del territorio e che supera di gran lunga la problematica del rinnovamento del singolo oggetto: si tratta del << rinnovamento interno d'insediamenti esistenti >>. Tra l'altro dipende infatti in ampia misura dall'elettorato dei singoli comuni se con questo concetto s'intende soltanto una concentrazione delle costruzioni su determinate parcelle oppure se si tratta di una crescita qualitativa d'insediamenti esistenti, per la cui realizzazione occorre tener conto in particolare anche delle qualità dello spazio esterno, sia private, sia pubblico.

1.4 **Struttura e consigli concernenti l'impiego della presente pubblicazione**

La nostra preoccupazione, che è quella di permettere di trarre un vantaggio immediato dai risultati del presente lavoro, ci ha indotti ad esporre in primo luogo la libertà d'azione offerta dal diritto vigente nel caso di un impiego corretto delle disposizioni pertinenti. In particolare, onde permettere l'accesso alla materia anche alle persone digiune di conoscenze giuridiche, la presente pubblicazione consiste essenzialmente di due parti: una tipologia delle situazioni di rinnovamento (<<parte prima>>) ed una parte sistematica strutturata secondo punti di vista giuridici (<<parte seconda >>).

Nella prima parte sono rappresentate le singole possibilità di rinnovamento delle opere esistenti: spesso si assimilano infatti a << progetti di rinnovamento >> i semplici lavori di trasformazione quali la costruzione successive di balconi, la sistemazione di una soffitta oppure anche la valorizzazione dello spazio esterno privato. Vi sono esposti i problemi giuridici connessi in modo tipico con un singolo piano di rinnovamento e vi sono discusse le possibilità di soluzione. **Occorre tener conto tuttavia del fatto che i diversi <<progetti di rinnovamento>> possono per principio presentarsi in tutti i tipi di progetto presentati. Le riflessioni che ne scaturiscono sono quindi in genere appli-**

cabili per analogia alle situazioni di rinnovamento più differenti.

Per uno studio più approfondito dei singoli problemi giuridici, la seconda parte presenta gli aspetti, gli istituti e le procedure giuridiche importanti nel caso di un rinnovamento. Il lettore si trova quindi nella possibilità di potersi informare, ad esempio, sulla natura e sulle possibilità d'impiego di piani regolatori comunali, su singoli problemi concernenti la procedura per la concessione della licenza edilizia oppure anche in merito alla cancellazione di servitù di diritto privato.

Si raccomanda al lettore di procedere, nella lettura, a seconda dei punti che gli stanno personalmente a cuore; è stata adottata una suddivisione coerente dei diversi punti, con l'intenzione di rendere superflua una lettura completa della presente pubblicazione. Con il progetto <<diritto edilizio>> non possiamo e non vogliamo offrire ricette infallibili cioè non intendiamo mostrare come dovrebbe essere in futuro la <<costruzione laddove si è già costruito >>. Tenendo conto della più vasta cerchia possibile d'interessati e delle diverse regolamentazioni cantonali siamo stati costretti a trattare i problemi in un contesto adeguatamente vasto: ne è scaturita un'opera di consultazione che speriamo sia atta a stimolare l'immaginazione di tutti gli interessati al momento di affrontare i problemi che insorgono nell'ambito di un rinnovamento degli insediamenti.

2. Il rinnovamento edilizio quale problema giuridico; vista d'insieme

Sotto l'aspetto giuridico la manutenzione ed il rinnovamento di edifici esistenti concerne essenzialmente due tipi di problemi generali: da un lato il rinnovamento edilizio crea *problemi concernenti la politica di sistemazione degli insediamenti*, che derivano, in ultima analisi, dal dimensionamento << corretto >> della zona edificabile. Questi problemi dipendono da un principio concettuale e devono essere risolti in primo luogo nell'ambito della procedura concernente la pianificazione del territorio valida a livello federale e cantonale per i piani di utilizzazione ed i piani direttori. D'altro canto ogni proprietario privato è confrontato con il problema costituito dalla gestione ottimale degli edifici. In particolare il *desiderio di poter procedere a rinnovamenti in condizioni finanziariamente sostenibili* induce spesso a constatare che diverse norme edilizie ufficiali ed anche gli statuti giuridici privati dei confinanti o dei locatari rendono notevolmente più difficile la << costruzione laddove si è già costruito >>. Con il progetto << diritto edilizio >> si tenta di fornire idee e d'indicare limiti d'azione possibili per permettere ai diversi partecipanti alla costruzione di poter contribuire con soluzioni adeguate alla situazione mediante un impiego ottimale del diritto vigente.

2.1 Gestione ottimale degli edifici dal punto di vista privato

Ogni edificio invecchia e diventa vetusto. Ogni proprietario deve quindi fare eseguire ad intervalli di tempo regolari i lavori di rinnovamento più disparati, mediante i quali un edificio è mantenuto in uno stato ottimale sotto l'aspetto tecnico, oppure può essere creata una confortevolezza corrispondente alle esigenze attuali. Occorre pensare ad esempio a misure quali il miglioramento della copertura del tetto, alla sostituzione d'impianti tecnici di riscaldamento, ad un rinnovamento delle cucine oppure anche soltanto alla riverniciatura interna dei locali. In alcuni casi sono tuttavia auspicabili lavori più importanti: quando la situazione del mercato oppure le esigenze degli utenti sono fortemente mutante nel corso degli anni, la realizzazione dei lavori di trasformazione summenzionati non permette di reagire in modo adeguato alla nuova domanda; in tali casi entrano in considerazione altri tipi di mi-

sure, come ad esempio la costruzione successive di balconi, la ristrutturazione di una soffitta oppure anche l'ampliamento della pianta di singole unità d'abitazione. Il problema della scelta di una strategia adeguata di rinnovamento si pone di regola ad ogni singolo proprietario al più tardi allorché l'edificio presenta difetti tecnici notevoli a causa dell'invecchiamento naturale. In quest'occasione bisogna infatti decidere se, tenuto conto delle spese causate comunque dal rinnovamento, non convenga razionalizzare i lavori e procedere all'adeguamento funzionale di certi impianti. Quale strategia possibile di rinnovamento possono essere prese in considerazione le alternative seguenti:

- «Manutenzione» (semplici misure di manutenzione)
- <<Trasformazione>> (manutenzione ed esecuzione contemporanea di misure d'adeguamento funzionali)
- << Ricostruzione >> (demolizione/ricostruzione in caso di difetti tecnici e/o funzionali rilevanti).

La decisione del proprietario in merito alla strategia di rinnovamento da utilizzare dipende da fattori connessi con i settori più svariati. Alcune esigenze di confortevolezza, rispettivamente quelle manifestate dai locatari, i problemi di costruzione o di utilizzazione di ogni opera soggetta a rinnovamento, nonché il grado d'ammortamento degli investimenti e le altre condizioni finanziarie costituiscono spesso criteri determinanti per la scelta del tipo di rinnovamento. Inoltre le condizioni giuridiche generali rivestono un ruolo viepiù importante, poiché durante la costruzione occorre rispettare molte norme che nel corso degli anni non sono state adeguate all'evoluzione e non rispondono quindi più alle esigenze di rinnovamento di un singolo oggetto. In quartieri ampi e con proprietà disseminate su una vasta area ogni singola parcella sarà disponibile in un momento diverso per il rinnovamento. Le difficoltà giuridiche principali insorgono al momento del << rinnovamento >>: qualora si desideri modificare un edificio esistente pur conservando la maggior parte possibile della sua sostanza e tenendo conto delle norme concernenti i fondi edificati confinanti (lottizzazione, allacciamenti, stile di costruzione), è molto più ridotta la libertà d'azione che permette la realizzazione di soluzioni efficaci sotto l'aspetto tecnico, finanziario ed architettonico. È questo il motivo per cui in tali casi sono spesso cercate soluzioni cosiddette << su misura >>.

2.2 L'interesse pubblico al rinnovamento degli edifici

Tali soluzioni <<su misura>>, rese necessarie dalla costruzione su fondi già edificati, sono spesso impossibili a causa delle norme generali dei regolamenti edilizi comunali e del regolamento delle zone. Questo strumento è infatti utilizzato normalmente per emanare norme uniformi applicabili all'utilizzazione di grandi superfici, nonché per fissare norme di costruzione standardizzate. Inoltre, ed indipendentemente dall'utilizzazione di una zona, occorre tener conto delle norme generali più diverse, quali ad esempio quelle della polizia del fuoco, le esigenze concernenti le attrezzature, ecc. In una situazione concreta di rinnovamento possono così manifestarsi esigenze giuridiche che, pur essendo accettabili sul piano tecnico e finanziario, potrebbero essere soddisfacenti soltanto nell'ambito di un'opera da edificare << su una superficie vergine>> oppure nel caso di una ricostruzione.

Si nota attualmente un aumento del numero degli edifici che necessitano di adeguamenti funzionali. La struttura di tali edifici non è oggetto di una protezione particolare (e richiede quindi soltanto misure di manutenzione), né presenta difetti tecnici o funzionali sufficientemente importanti da rendere necessaria una ricostruzione. Se, tuttavia, progetti di trasformazione moderati e razionali vengono sempre più rifiutati, ciò è da attribuire al fatto che le norme sono applicabili ad opere non ancora edificate, impedendo così ai privati di sfruttare il loro fondo in modo ottimale. Ciò non corrisponde affatto all'interesse pubblico per i motivi seguenti:

sulla base del principio costituzionale che prevede l'utilizzazione razionale del suolo si è indotti a constatare che una delle preoccupazioni principali nell'ambito di una sistemazione moderna del territorio risiede nell'impiego ottimale del patrimonio esistente. Questo principio si concretizza tramite le norme federali concernenti il dimensionamento delle zone edificabili, norme secondo cui tali zone devono comprendere innanzi tutto le aree <<già ampiamente edificate>> — ossia quelle che già oggi hanno il carattere di zona residenziale. L'Ordinanza federale concernente la sistemazione del territorio precede parimenti nello stesso senso, esigendo che i comuni presentino, al momento dell'approvazione dei loro piani regolatori, << le riserve d'utilizzazione di cui dispongono nei settori già ampiamente edificati>>, nonché indichino <<il modo in cui saranno utilizzate razionalmente >>. Da quanto teste

esposto scaturisce un obbligo giuridico per le autorità di creare per quanto possibile, nell'ambito delle zone residenziali esistenti, lo spazio atto a soddisfare le domande di superfici nuove o modificate, come richiesto dalla società e dall'economia.

2.3 Conflitti d'interessi inevitabili

Le considerazioni precedenti dimostrano in modo evidente che gli interessi privati del proprietario, per quanto concerne un'utilizzazione ottimale del proprio fondo, e quelli dell'ente pubblico per un impiego razionale del suolo vanno fondamentalmente ed ampiamente di pari passo. Si potrebbe così pensare che i compiti del legislatore e dei comuni consistano esclusivamente nell'eliminare tutti gli ostacoli giuridici, allo scopo di promuovere, spinti dalla necessità, una <<concentrazione interna>>, nel senso di un aumento delle superfici utilizzabili non edificate. Nel quadro del rinnovamento edilizio occorre tuttavia tener conto delle diverse strutture esistenti ed importanti sotto l'aspetto giuridico, urbanistico, sociale ed economico. Occorre inoltre garantire che le modificazioni delle strutture esistenti non avvengano a scapito dell'igiene delle abitazioni, dei vincoli imposti dalla protezione dell'ambiente e, infine, della qualità generale degli insediamenti. Rispetto a nuovi progetti di costruzione concernenti <<fondi vergini>> all'interno degli insediamenti esistenti insorgono problemi sempre più numerosi: tenendo conto degli aspetti summenzionati per quanto concerne i fondi già edificati non è più possibile risolvere i conflitti d'interessi esistenti procedendo semplicemente ad azionamenti ed abrogando le norme edilizie. Espressioni quali tutela dei diritti acquisiti, obblighi di risanamento, mantenimento di alloggi a prezzo conveniente, integrazione urbanistica, oppure anche tutela dei monumenti, permeano i conflitti d'interessi che occorre risolvere soprattutto nel quadro di pianificazioni accurate a livello comunale.

A seconda della situazione, un progetto di trasformazione può quindi trovarsi confrontato con conflitti d'interessi concreti che, per la loro stessa essenza, non insorgono affatto nell'ambito di opere nuove edificabili su fondi vergini e che sono protette da norme giuridiche adeguate sotto forma di disposizioni per la tutela dei monumenti, di divieti di demolizione per motivi politico-sociali oppure anche di servitù a favore del proprietario confidente. Per quanto riguarda l'impiego << razionale >>, rispettivamente <<economico>> del suolo occorre tener conto inoltre del fatto che le misure edili-

zie che vanno al di là della semplice manutenzione rappresentano solo una delle possibilità d'incremento del potenziale di utilizzazione all'interno d'insediamenti esistenti. Proprio nell'insediamento urbano esistono spesso carenze funzionali che possono essere eliminate con la manutenzione oppure con una nuova sistemazione dello spazio esterno private, nonché mediante misure concernenti il suolo pubblico. È questo il motivo per cui i progetti di rinnovamento privati devono sempre essere allestiti in strettissimo rapporto con un rinnovamento degli insediamenti esistenti, rinnovamento che deve essere diretto dall'ente pubblico, che a sua volta non deve mirare unicamente all'estensione delle superfici utili da trasformare, bensì contribuire all'aumento della qualità degli insediamenti stessi.

I problemi principali concernenti il rinnovamento interno insorgono a livello di realizzazione. Per favorire infatti un'attività di rinnovamento importante sotto l'aspetto sociale, urbanistico ed economico è necessario che il comune faccia sforzi di sistemazione più intensi che non nel settore della pianificazione delle superfici non edificate. Il progetto <<diritto edilizio>> mette perciò in dubbio, in primo luogo, diversi istituti giuridici che riguardano il rinnovamento, con lo scopo precipuo d'indicare la libertà d'azione di cui dispongono, da un canto, i comuni incaricati di allestire i piani di utilizzazione e di applicare, di regola, il diritto di prima istanza, nonché, dall'altro, gli investitori privati che intendono trarre razionalmente profitto dalle disposizioni giuridiche in materia.

2.4 Lacune delle norme edilizie e di utilizzazione generali

Il problema centrale concernente il rinnovamento delle zone edificate è costituito dal fatto che i piani di utilizzazione generali, come risultano di solito dai regolamenti delle zone e dai regolamenti edilizi comunali che vincolano i proprietari, non costituiscono generalmente gli strumenti adeguati per incitare i privati a lanciarsi in lavori di trasformazione di ampiezza media. Diversi motivi possono essere considerate responsabili di tale circostanza. A seconda dei cantoni la legislazione non è sufficientemente differenziata per permettere ai comuni di tener conto di singole particolarità concernenti le superfici ridotte e quindi, in particolare, di prendere in considerazione le strutture edilizie e di utilizzazione esistenti. D'altro lato occorre tener conto del fatto che le modificazioni giuridiche appor-

tate ai piani di utilizzazione non creano necessariamente un aumento dell'attività privata nel settore edilizio. Questo problema è noto da lungo tempo con l'espressione <<tesaurizzazione dei terreni da costruzione>> per quanto concerne i fondi non edificati. Mentre in tali casi sarebbe relativamente facile costringere i proprietari ad agire decretando un obbligo di costruire, tali misure coercitive non entrano assolutamente in considerazione per le superfici già edificate. Ogni costruzione esistente gode infatti, sulla base della cosiddetta tutela dei diritti acquisiti, di un'ampia protezione dello stato esistente. Per il privato ciò significa il diritto di poter chiedere la protezione garantita dalla Costituzione per rifiutare che la sua proprietà sia utilizzata come previsto dalla legge edilizia. È questo il motivo per cui i progetti di pianificazione che non garantiscono una più ampia utilizzazione degli edifici e/o un modo di utilizzazione più lucrativo non hanno praticamente alcuna possibilità di essere realizzati su superfici già edificate.

Per evitare gli effetti negativi prevedibili su oggetti singoli, come ciò potrebbe avvenire a causa della mancanza di possibilità di differenziazione nel quadro dei regolamenti edilizi e dei regolamenti delle zone, nel corso degli anni si è reagito viepiù con misure giuridiche. Gli esempi più noti sono costituiti dalle leggi concernenti la tutela degli insediamenti esistenti e dai divieti generali di demolizione, ispirati da considerazioni di politica sociale. Tali divieti tendono in primo luogo a fare in modo che negli agglomerati centrali i progetti di rinnovamento non permettano la trasformazione di abitazioni con parecchi locali in appartamenti di dimensioni minori, oppure a vietare che abitazioni a pigione moderata vengano eliminate dal mercato e sostituite da nuove costruzioni più redditizie. Un esempio concernente la città di Zurigo dimostra come misure legali possono costituire un ostacolo a progetti concreti di pianificazione: giusta la Legge cantonale concernente il mantenimento delle superfici abitative, un proprietario fondiario è stato costretto a mantenere gli appartamenti con parecchi locali, già esistenti, anche se il piano di utilizzazione comunale aveva espressamente rinunciato, per quanto concerne il fondo in questione, alla separazione di una parte dell'abitazione. È fatto noto che il rinnovamento interno esige che si tenga maggiormente conto degli interessi privati, ciò che presuppone l'adozione di *misure di pianificazione molto differenziate nello spazio e nel tempo*. I comuni hanno la possibilità di non tener conto delle norme edilizie e di utilizzazione riservate a spazi limitati, elaborando *piani di utilizzazione speciale*. Tali piani di

dettaglio, che di regola seguono il piano di utilizzazione, in diversi cantoni sono noti come << piani parziali di utilizzazione>>, <<piani di quartiere>>, <<norme speciali in materia edilizia>>, ecc. Rispetto ai piani di utilizzazione generali essi presentano diversi vantaggi: permettono di regola di essere piú esigenti per quanto concerne la qualità, allorché si tratta della creazione oppure della conservazione di tipi di utilizzazione concreti (appartamenti di dimensioni diverse, esercizi artigianali e commerciali che rispondono ai bisogni del quartiere, ecc.), dell'aspetto esterno delle diverse costruzioni oppure della sistemazione dello spazio esterno private. Sarebbe invece errato credere che si possa utilizzare tali strumenti per promuovere la realizzazione di progetti di trasformazione, adducendo quale motivo il fatto che è possibile sviluppare fondi già edificati che rispondono a norme di qualità sul piano dell'utilizzazione e dell'urbanizzazione. Un altro vantaggio è costituito dal <<grado di realizzazione>> dei piani di utilizzazione speciale. Il comune ne può limitare l'applicazione a certe aree nelle quali il bisogno di rinnovamento è attuale. Tenendo conto dello stato attuale dei diversi edifici e preoccupandosi maggiormente dei bisogni dei proprietari dei fondi in questione, nonché degli abitanti del quartiere, e *possibile prendere in considerazione, in modo agevole, i <<desideri di rinnovamento>> singoli che non erano ancora stati espressi al momento dell'approvazione della regolamentazione di base.*

2.5 Attivazione necessaria dei piani regolatori comunali

Come menzionato in precedenza, le possibilità di dirigere il << rinnovamento di un insediamento verso l'interno>> non si limitano soltanto alle norme che risultano dai piani di utilizzazione obbligatoria per i proprietari di fondi. Infatti, a partire dal momento in cui sono in gioco, tra l'altro, la tutela dei monumenti, l'organizzazione del tempo libero e la sistemazione delle vie di comunicazione, *occorre approvare direttive atte a garantire una politica comunale coerente nel settore delle zone residenziali. Lo strumento adeguato è costituito dal piano regolatore.* Grazie a questo è possibile allestire progetti di sistemazione a carattere vincolante, senza dovere approvare in precedenza misure concrete d'applicazione. Il vantaggio che ne scaturisce è costituito dal fatto che, indipendentemente dalle competenze che possono eventualmente sovrapporsi

l'una all'altra, le diverse autorità possono essere obbligate ad approvare misure particolari perfettamente definite l'una rispetto all'altra. Si tratta di un imperativo assoluto nel settore del rinnovamento delle zone residenziali. La loro realizzazione è infatti soggetta ad un numero tale di vincoli oggettivi e di circostanze particolari che può riuscire soltanto grazie ai contributi individuali, d'importanza limitata, e suddivisi sia nel tempo, sia nello spazio. Il rischio è elevato a causa del fatto che si perdono di vista gli obiettivi superiori e che certi settori particolari non sono compresi nei piani settoriali.

Basandosi su una nuova concezione del piano regolatore comunale, com'è concepito oggi in pratica, è possibile prevedere segnatamente le misure particolari seguenti:

- revisioni parziali del regolamento edilizio e del regolamento delle zone;
- allestimento di piani di utilizzazione speciale per quanto concerne le aree o i settori delicati che esigono, per quanto concerne l'utilizzazione, l'applicazione di norme piú sfumate di quanto non permettano, secondo il diritto cantonale, i regolamenti edilizi ed i regolamenti delle zone;
- valutazione dei piani di utilizzazione speciale allestiti da privati, soprattutto quando differiscono notevolmente dalla regolamentazione di base;
- abrogazione delle linee di costruzione cadute in disuso ;
- costituzione tempestiva di superfici destinate ad impianti pubblici (ad esempio allo scopo di permettere il risanamento dei cortili oppure la sistemazione di posteggi pubblici);
- organizzazione e sostegno finanziario di concorsi di architettura anche per progetti di costruzione privati;
- approvazione di misure d'ordine strutturale ed architettonico sul suolo pubblico;
- approvazione di misure di tutela dei monumenti perfettamente adeguate allo sviluppo della zona urbana, soprattutto sopprimendo i diradamenti urbanistici per mezzo di una protezione strutturale efficace;
- delimitazione mirata delle superfici verdi all'interno degli insediamenti;
- limitazione del libero apprezzamento nella procedura per la concessione della licenza edilizia per quanto concerne la concessione di deroghe e l'applicazione di clausole generali concernenti l'estetica.

2.6 Libertà d'azione dei privati

Per sfuggire a costrizioni oggettive evitabili, il singolo investitore che vuole sfruttare con prudenza i propri edifici deve pubblicare con sufficiente tempestività i progetti di rinnovamento. In numerosi casi, infatti, è possibile evitare gli ostacoli giuridici che possono ostacolare tali progetti, a condizione d'informarsi sulla libertà d'azione a disposizione prima ancora di allestire i progetti di rinnovamento veri e propri. Una presa di contatto preliminare con le autorità ed i proprietari confinanti può apportare vantaggi notevoli nei settori seguenti:

- *domanda di modificazione della classe delle zone*
Allorché la situazione ha subito mutamenti profondi dopo l'approvazione di un piano di utilizzazione, e opportuno adeguare a tale evoluzione i piani che vincolano i proprietari fondiari.

Può inoltre essere presa in considerazione la possibilità seguente: benché i piani di utilizzazione debbano essere contestati subito dopo la loro approvazione, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale è possibile inoltrare anche più tardi una domanda di modificazione della classe delle zone, allorché il proprietario interessato non è stato sufficientemente informato in merito alle limitazioni che vincolano la sua proprietà. Tale situazione può presentarsi spesso in occasione di rinnovamenti di superfici abitabili, in quanto a causa della mancanza di allestimento di un progetto preliminare — che esige la collaborazione a pagamento di specialisti — spesso non è possibile rendersi conto delle possibilità di rinnovamento offerte dal nuovo diritto.

- *Allestimento dei piani di utilizzazione speciale da parte di privati*

Diverse leggi cantonali sulla pianificazione del territorio prevedono la possibilità per i privati di allestire piani di dettaglio applicando i piani di sistemazione generali. A causa del fatto che tali piani causano spese, richiedono un dispendio di tempo considerevole e devono essere approvati da un organo legislativo, si raccomanda di prendere preliminarmente contatto con le autorità per poter appurare se i progetti di sistemazione previsti dal piano di sistemazione speciale corrispondono al clima politico. In certi cantoni la fattispecie si aggrava a causa del fatto che i piani di utilizzazione speciale prevedono norme molto dettagliate per quanto concerne la cubatura e la posizione delle singole costruzioni, il loro aspetto esterno e la regola-

mentazione della loro utilizzazione. Quando il fondo in questione non appartiene ad un unico proprietario, molto spesso tali piani falliscono a causa della mancanza d'intesa su un progetto comune di rinnovamento.

- *Cancellazione delle servitù prediali di diritto privato*

Certi fondi sono gravati da servitù a favore di un fondo confinante. Indipendentemente dalle possibilità di costruzione offerte dalle norme di diritto pubblico, i progetti di trasformazione possono essere ostacolati ad esempio da una <<servitù di vista>> o da un divieto d'esercizio commerciale o artigianale che scaturiscono da una servitù. Per la cancellazione delle servitù prediali su fondi già edificati è necessario di regola una modificazione del contratto, motivo per cui occorre mettersi tempestivamente in contatto con l'avente diritto e trattare con il medesimo per quanto concerne il risarcimento.

- *Trasferimento d'utilizzazione*

Il diritto pubblico concernente l'edilizia lascia ai privati una certa libertà d'azione in un determinato numero di settori. E questo il motivo per cui secondo le leggi edilizie è possibile fissare, mediante accordi di diritto privato e nell'ambito della flessibilità concessa dal diritto pubblico, la distanza dal confine, l'indice di sfruttamento oppure il tipo di utilizzazione.

Ž *Costruire in virtù delle norme valide per la costruzione di complessi*

Nel caso di fondi di grandi dimensioni oppure della sistemazione di un grande numero di unità di utilizzazione, a seconda dei cantoni l'autorità competente può concedere, nell'ambito della procedura per la concessione della licenza edilizia, vantaggi più estesi rispetto al tipo di costruzione standardizzato allorché la costruzione prevista adempie le esigenze dettagliate di qualità previste dalla legge. Poiché non è tuttavia possibile procedere ad una realizzazione a tappe nel caso della costruzione di complessi, contrariamente a quanto avviene per i piani di utilizzazione speciale, tali possibilità sono prese in considerazione solo per progetti di rinnovamento concernenti opere importanti che appartengono a cooperative oppure ad investitori istituzionali.

- *Domanda di licenza preliminare*

Esiste di regola la possibilità di richiedere una licenza preliminare all'autorità che concede la licenza edili-

zia. In tale modo è possibile chiarire preliminarmente ed in modo vincolante i singoli problemi giuridici che non devono in seguito più essere esaminati al momento della presentazione del progetto definitivo di rinnovamento. Il vantaggio risiede nel fatto che sarà così possibile liquidare con sufficiente tempestività eventuali procedure di ricorso, evitando ritardi nello svolgimento dei lavori di costruzione. La domanda di licenza preliminare è particolarmente indicata nei settori in cui le autorità incaricate di concedere la licenza edilizia hanno un ampio potere d'apprezzamento. Tale domanda è giustificata segnatamente allorché si tratta di chiarire problemi architettonici particolari e tali da far temere il disconoscimento della tutela dei diritti acquisiti oppure allorché si tratta di concedere una deroga.

● *Determinazione della protezione di cui può godere una costruzione*

Nel caso in cui esistessero incertezze in merito alla necessità di proteggere o meno una costruzione, il proprietario può, a seconda del diritto cantonale, richiedere preliminarmente una decisione vincolante da parte delle autorità competenti.

● *Inclusione dei locatari*

Le nuove norme in materia di locazione prevedono che, per la durata dei rapporti contrattuali, possono venire eseguiti i rinnovamenti e le modifiche che possono essere pretesi << ragionevolmente >> dai locatari. Nella misura in cui un progetto di trasformazione è stato intrapreso senza che il proprietario abbia disdetto tempestivamente tutti i contratti, di locazione — ciò che malauguratamente è troppo spesso il caso — il proprietario stesso è tenuto ad informare tempestivamente i propri locatari in merito al progetto in questione.

2.7 Prospettive

Costruire su superfici già ampiamente edificate impone esigenze più elevate a tutti gli interessati. Poiché di regola sono necessarie soluzioni su misura, si dovrebbero dapprima esaurire tutte le possibilità di sistemazione esistenti a livello comunale.

La tendenza, che si è manifestata recentemente e che mira a promuovere i progetti di rinnovamento mediante liberazione generale di soffitte e di scantinati oppure mediante l'incoraggiamento a sopprimere l'indice di sfruttamento, si allontana dalla linea di condotta

che deve essere seguita, in quanto la concessione di tali privilegi generali può causare, nel caso di vecchie costruzioni, effetti negativi non trascurabili nel caso concreto. Sarebbe molto meglio adottare norme differenziate a seconda del luogo, così da garantire che tali misure non causeranno una diminuzione eccessiva della qualità per gli utenti già insediati. D'altro canto è da temersi che favorendo eccessivamente in modo non differenziato i progetti di rinnovamento e di trasformazione, la costruzione di nuovi stabili sostitutivi non costituisca la soluzione di ricambio ideale, anche se, a lunga scadenza, essa può sembrare auspicabile per sopprimere lacune funzionali, oppure per chiarire la situazione dal punto di vista urbanistico.

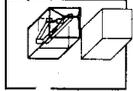
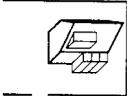
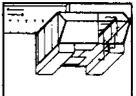
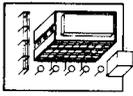
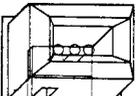
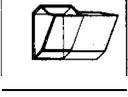
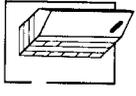
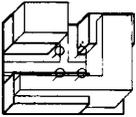
Malgrado gli sforzi fatti da tutti, in un futuro non troppo lontano ci si troverà confrontati con situazioni nelle quali, in numerosi casi, i progetti di rinnovamento giustificati << oggettivamente >> ed auspicabili falliranno a causa di norme edilizie irrazionali ed in cui progetti di rinnovamento finanziariamente sopportabili non potranno essere realizzati senza una deroga a norme particolari. Le leggi sulla sistemazione del territorio e le norme edilizie attualmente in vigore offrono bensì certe possibilità di realizzazione dei progetti in deroga alla regolamentazione generale di base. In questo settore (allestimento di piani di utilizzazione speciale) il privato dipende tuttavia generalmente dai comuni, oppure soltanto gli investitori importanti godono di *una vera e propria libertà d'azione* (allestendo essi stessi i piani di utilizzazione speciale oppure costruendo secondo le norme valide per la costruzione di complessi). Questa situazione fa riflettere, in quanto potrebbe sfociare a media scadenza in una nuova e non auspicata concentrazione della proprietà fondiaria.

È d'altro canto innegabile che il diritto edilizio moderno ha perso di vista la realizzazione delle qualità proprie di ogni parcella, a causa di norme espresse in misure ed in percentuali fin troppo esatte. Astrazione fatta per la concessione di una deroga soggetta a condizioni restrittive, non è possibile, ad esempio, compensare le deviazioni minime dalle norme ammesse che regolano le distanze, oppure le violazioni di poca entità alle norme generali che fissano le superfici minime delle finestre, mediante una qualità eccezionale del progetto dal profilo architettonico o funzionale, oppure con il mantenimento di superfici abitabili e commerciali a prezzi favorevoli. Il *nocciolo del problema risiede nel fatto che il diritto edilizio non permette alle autorità incaricate di concedere la licenza edilizia di dare un giudizio globale su ogni singolo progetto*. Per po-

terlo fare occorrerebbe modificare completamente il sistema, ciò che non sembra prospettabile a breve scadenza, qualora si ponga mente alle competenze legislative divergenti in materia edilizia tra la Confederazione, i cantoni ed i comuni, Un tale mutamento del sistema significherebbe che la costruzione non sarebbe più intesa come un problema poliedrico e particolare riguardante l'obbligo di rinnovamento, la protezione dei locatari, le norme cantonali di misurazione e di calcolo, ecc. Al contrario si tratterebbe di considerare ogni opera sulla base del valore del contributo particolare che essa fornisce alla soluzione dei problemi sociali, economici ed ecologici, come fu ad esempio il caso dell'architettura urbana medioevale. Sotto l'aspetto della procedura il presupposto sarebbe che nel settore edilizio fosse abolito il << macchinario >> amministrativo attuale per favorire soluzioni che permettano di abbinare, nel quadro della concessione di licenze edilizie, sia la responsabilità dell'autorità competente, sia quella dei committenti.

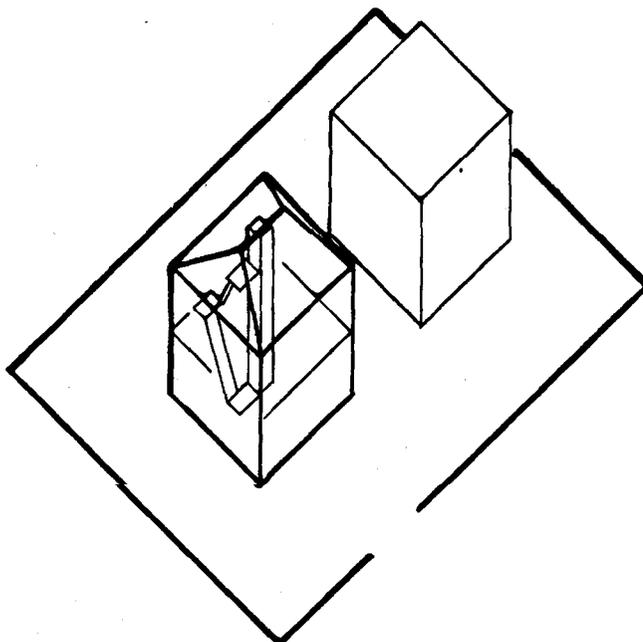
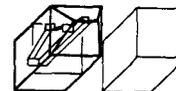
Parte 1: tipologia delle situazioni di trasformazione

Vista d'insieme dei << progetti di rinnovamento >> ed attribuzione ai diversi casi di trasformazione

1.	Suddivisione in parecchie unità d'abitazione	Tipo villa		21
2.	Modificazione dell'utilizzazione a scopi commercial			22
3.	Costruzione di un'aggiunta			22
4.	Ricostruzione			23
5.	Sistemazione delle soffitte	Tipo casa unifamiliare		27
6.	Costruzione di un giardino d'inverno			28
7.	Obblighi di risanamento	Tipo casa plurifamiliare 1		33
8.	Risanamento conservando i locatari attuali			34
9.	Sopraelevazione			35
10.	Risanamento globale dell'impiantistica dell'edificio	Tipo casa plurifamiliare II		39
11.	Modificazione della pianta			39
12.	Ampliamento dei balconi			40
13.	Spazi supplementari per i posteggi			41
14.	Risanamento della facciata	Tipo casa plurifamiliare III		45
15.	Risanamento del tetto piano con costruzione di un attico			45
16.	Miglioramento del settore abitativo periferico			46
17.	Edifici piccoli			47
18.	Ampliamento ed utilizzazione dello scantinato	Tipo isolato		51
19.	Risanamento del cortile per migliorare la qualità dell'ambiente			51
20.	Sventramento dell'edificio allo scopo di creare appartamenti	Tipo rimessa in zona edificabile		55
21.	Utilizzazione mista: abitazione, artigianato prestazioni di servizio	Tipo vecchia fabbrica		59
22.	Centro per il (piccolo) commercio e le prestazioni di servizio			60
23.	Zona artigianale/industriale completata da abitazioni	Tipo zona artigianale/ industrial		63
24.	Valorizzazione ed adattamento del suolo pubblico periferico			64

Tipo villa

Progetti di rinnovamento



1. **Suddivisione in parecchie unità d'abitazione**
- 1.1. **Modificazione della sistemazione interna / tromba delle scale**
- 1.2. **Istallazione di un ascensore**
- 1.3. **Locali sanitari supplementari**

21



2. **Modificazione dell'utilizzzione a scopi commercial**

22



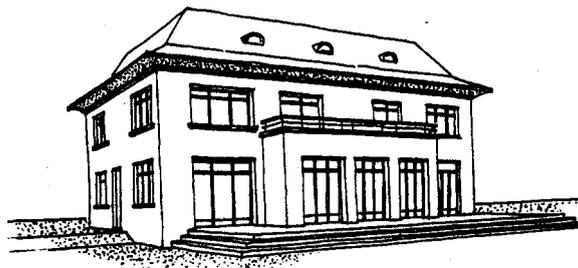
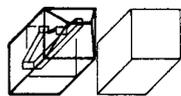
3. **Costruzione di un'aggiunta**
- 3.1. **Insediamiento dell'edificio all'interno della proprietà**
- 3.2. **Limitazioni causate da servitù di diritto privato**
- 3.3. **Tutela dei monumenti e strutturazione dell'opera**

22



4. **Ricostruzione**
- 4.1. **Tutela dei monumenti**
- 4.2. **Tutela dei diritti acquisiti**
- 4.3. **Esigenze architettoniche**

23



Prospettiva

Caratteristiche del tipo di costruzione

Anno di costruzione:

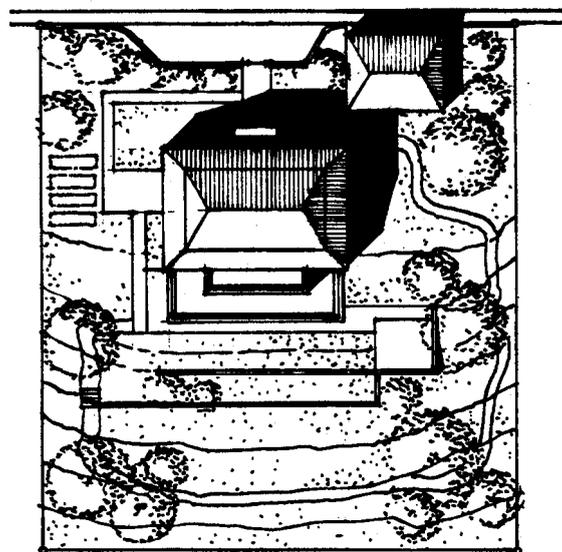
prima del 1920

Caratteristiche architettoniche:

grande casa padronale; dintorni sistemati come parco; grande giardino

Concezione dei locali:

pianta dimensionata in modo ampio; sistema interno d'infrastrutture primarie per tutti i locali, spesso non adeguato a parecchie unità d'abitazione



Situazione

Utilizzazione

Tipo di utilizzazione:

abitazione

Altre utilizzazioni:

padiglione, pergolato

Numero di unità d'abitazione:

1

Concetto della costruzione

Struttura statica:

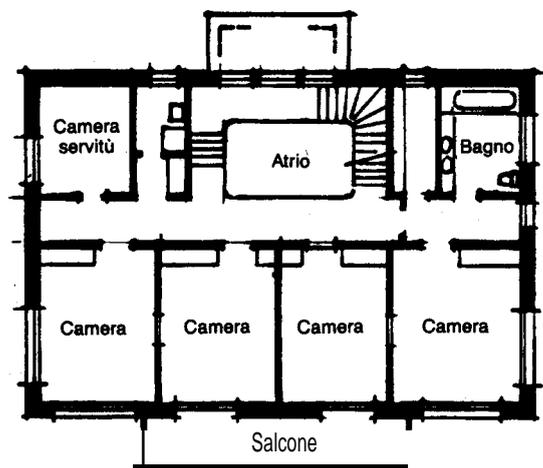
le facciate, nonché la maggior parte dei muri interni, sono portanti

Aperture:

le aperture di piccole dimensioni (porte, ecc.) non creano alcun problema

Modificazione del sistema portante:

è necessaria una struttura costosa di complemento



Pianta

Materiale

Pavimenti:

travi di legno o pavimenti a tavelloni

Pareti esterne:

mattoni a facciavista oppure muratura di pietre tagliate con intonaco

Pareti divisorie:

mattoni

Cantine:

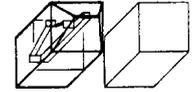
scantinato semplice, passaggi stretti; volte massicce, drenaggio di cattiva qualità

Finestre:

finestre con doppia vetrata oppure finestre di legno con vetrata semplice, con vano di pietra naturale o artificial

Tetto:

tetto a falde, tegole, ardesia o lamiera



1. Suddivisione in parecchie unità d'abitazione



1.1 Modificazione della sistemazione interna / tromba delle scale

Al momento del risanamento eventuale delle trombe delle scale occorre rispettare certe **prescrizioni generali della polizia del fuoco**, basate sulle norme concernenti i nuovi progetti.

In quest'ambito insorgono i conflitti più frequenti per quanto concerne il rispetto delle **larghezze minime delle scale ed i coefficienti di resistenza al fuoco**. Questi ultimi indicano la durata durante cui un elemento costruttivo deve resistere alle fiamme in caso d'incendio. Le norme corrispondenti sono elencate nelle leggi edilizie cantonali, nelle ordinanze della polizia del fuoco e nelle norme specifiche (direttive ed istruzioni). Al momento del risanamento di una tromba delle scale si vuole talvolta conservare, per motivi economici oppure estetici, oppure per ambedue, certi elementi già esistenti che non rispondono alle esigenze legali. Si può trovare una soluzione a tali problemi elaborando un sistema di protezione antincendio che includa l'insieme della proprietà. È così possibile evitare la sostituzione di vecchie scale di legno oppure di porte, tappezzerie o stucchi, antichi mediante le soluzioni alternative seguenti:

- realizzazione di scale o di uscite di sicurezza
- posa di un impianto sprinkler
- impiego di materiali nuovi
- installazione di estintori in luoghi adeguati.

La combinazione dei diversi provvedimenti summenzionati deve almeno permettere di soddisfare globalmente le esigenze legali concernenti la sicurezza. L'allestimento di tali sistemi globali evita di dover rispettare norme rigide per ogni singolo elemento costruttivo. Non mancano esempi per quanto concerne le realizzazioni riuscite nei tipi di edifici più differenti; i responsabili della polizia del fuoco dovrebbero menzionarli più frequentemente, dando rilievo anche alle conseguenze finanziarie che sono spesso importanti.



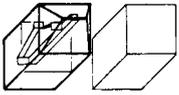
1.2 Installazione di un ascensore

Per aumentare la confortevolezza, ma spesso anche per realizzare **costruzioni adeguate ai bisogni delle persone anziane e portatrici di handicap** (norma CRB SN 521 500) può capitare che nel corso di trasformazioni si desideri installare successivamente un ascensore (se del caso con un accesso a livello del suolo). Qualora, per motivi tecnici ed economici, il pozzo dell'ascensore debba essere installato all'esterno del volume esistente, ci si può trovare di fronte ai contrasti seguenti:

- esigenze concernenti l'estetica dell'edificio (**clausola generale concernente l'estetica**).
- Condizioni imposte dalla **tutela dei monumenti** che vietano espressamente qualsiasi modificazione dell'aspetto della facciata.

Qualora si installi l'ascensore all'interno del volume esistente sono inevitabili spese notevoli: occorre sia ristrutturare completamente la tromba delle scale, sia adeguare la disposizione degli altri locali in funzione dell'impianto dell'ascensore. Problemi giuridici possono insorgere nei settori seguenti:

- **isolamento acustico** all'interno dell'edificio (attenzione: l'art. 32 cpv. 1 OIF esige il rispetto rigido della norma SIA 181 solo per quanto concerne la realizzazione di edifici nuovi). Per le trasformazioni è applicata la clausola generale usuale nelle leggi edilizie di tutti i cantoni, secondo cui le opere e le installazioni devono soddisfare norme edilizie riconosciute; per la valutazione di un progetto di trasformazione sono utilizzate determinate esigenze imposte dalla norma SIA 181, almeno quale valore comparativo.
- Determinate **sovrastrutture tecnicamente necessarie** ed ammesse per principio non possono essere realizzate per motivi estetici o di tutela dei monumenti. In tale caso occorre esaminare la possibilità dell'installazione di un ascensore idraulico che non necessiti di una struttura che superi il tetto.
- A seconda delle condizioni statiche occorre tener conto del fatto che saranno necessarie spese importanti per rispettare le norme concernenti la **sicurezza durante l'esecuzione dei lavori**.



1.3 Locali sanitari supplementari

La suddivisione successive in unità d'abitazione separate richiede spesso l'istallazione su ogni piano del bagno o della cucina mancanti. La sistemazione conforme alle regole e la strutturazione di tali locali (particolarmente per quanto concerne il rispetto delle **norme concernenti l'illuminazione e la ventilazione**) non presentano difficoltà alcuna. Il raccordo successive di tali locali all'infrastruttura tecnica esistente (tubature dell'acqua, delle acque di scarico, condutture dell'elettricità e del gas, separazione dei rifiuti solidi) richiede invece che siano rispettate le norme in materia, cfr.:

- progetto di rinnovamento 7.2: oneri d'adattamento diversi e
- progetto di rinnovamento 10: risanamento completo degli impianti dell'edificio.



2. Modificazione dell'utilizzazione a scopi commerciali

In occasione dell'allestimento di un progetto di risanamento o di trasformazione di edifici utilizzati unicamente a scopo d'abitazione, si possono fare considerazioni economiche che inducono spesso a prevedere possibilità di utilizzazione di natura commerciale, almeno per una parte dell'edificio, onde ricavarne un reddito conveniente. Si tratta di un'iniziativa che è giustificata soprattutto nei casi in cui occorre tener conto di disposizioni concernenti la **tutela dei monumenti** che aumentano il costo della costruzione stessa; ciò vale in particolare per le case padronali che i privati spesso non sono più in grado di mantenere nella loro funzione originale qualora esistano tali condizioni. Le possibilità come sono garantite dalla regolamentazione di base concernente i piani di utilizzazione per i fondi già edificati corrispondono generalmente all'utilizzazione attuale; questa fattispecie crea i problemi giuridici seguenti:

- . la realizzazione del progetto di rinnovamento qui descritto presuppone spesso una **modificazione** del piano delle zone. Essa non può tuttavia essere presa in considerazione nei casi seguenti: quando la proprietà fondiaria in questione è situata nel mezzo di una zona omogenea la cui modificazione globale non è auspicabile, per principio non si deve prendere in considerazione una cosiddetta <<zona formato francobollo >> per permettere la

realizzazione di un progetto. È anche possibile che l'esecuzione delle modificazioni del piano delle zone sia contrastata tuttavia da presupposti piuttosto rigidi; infatti il piano delle zone può essere modificato solo allorché le condizioni siano notevolmente mutate dall'entrata in vigore di tali piani (art. 21 cpv. 2 LPT). Ciò non è tuttavia spesso il caso.

- A seconda del cantone i presupposti della modificazione dell'utilizzazione possono essere creati per mezzo dell'allestimento di un - **piano di utilizzazione speciale**. Giusta molte modificazioni cantonali una simile procedura non è possibile nel nostro caso: un certo numero di leggi edilizie prevedono che un piano di utilizzazione speciale non può derogare dalle norme della regolamentazione di base per quanto concerne il tipo di utilizzazione; secondo altri cantoni è previsto che un tale piano non può essere allestito per un'unica parcella.
- Proprio nei quartieri residenziali i progetti di modificazione dell'utilizzazione sono ostacolati anche dall'esistenza di - **servitu prediali** di diritto privato cioè a causa del fatto che al momento della costruzione degli edifici si era convenuto reciprocamente che un'utilizzazione a scopi commerciali doveva essere esclusa <<per sempre >>.
- Nelle zone residenziali sono di regola permesse solo le attività che non creano disturbi. Una modificazione dell'utilizzazione in questo senso sarebbe eventualmente vietata dalle norme concernenti il **tasso minimo di superfici abitabili**.

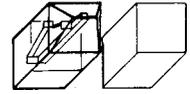
3. Costruzione di un'aggiunta



3.1 Insediamento dell'edificio all'interno della proprietà

Al momento della costruzione di aggiunte insorgono spesso diversi problemi causati da una struttura sfavorevole delle parcelle:

- . spesso non è possibile superare l'ostacolo costituito dalle **norme concernenti la distanza tra gli edifici**, cioè che costituisce un elemento negativo per quanto concerne la procedura di domanda di un' - **autorizzazione speciale**. L'annessione di un edificio che collega l'edificio esistente con l'edificio aggiunto (i diversi edifici sono a quel momento giuridicamente considerati come una sola ed unica costruzione) permette di aggirare questa difficoltà; a seconda dei regolamenti edilizi in tal caso ci si può trovare di fronte ad un problema per quanto



concerne la **limitazione della lunghezza massima degli edifici**.

- La costruzione di un'opera in deroga alla **distanza dal confine** può essere realizzata soltanto qualora il proprietario confinante conceda una **servitù di costruzione in deroga alla distanza**. In tale caso egli deve impegnarsi a fare in modo che il suo progetto di costruzione preveda una distanza tale dal confine comune da rispettare in qualsiasi caso la distanza minima richiesta tra gli edifici.

Si può comunque prevedere una progettazione secondo le regole, tenendo conto dei vantaggi particolari in materia di - **costruzioni di complessi**. Tale regolamentazione permette infatti generalmente di evitare, sulla superficie del fondo in questione, l'obbligo di dover rispettare le norme edilizie concernenti le distanze tra gli edifici, nonché quelle concernenti le lunghezze massime degli edifici, con riserva delle prescrizioni della polizia del fuoco. Secondo le regolamentazioni oggi vigenti insorgono tuttavia due problemi che ostacolano generalmente l'applicazione delle norme concernenti la costruzione di complessi in zone già ampiamente edificate:

- valori troppo elevati per **superfici minime di terreno** quale condizione preliminare per una progettazione unitaria (ad es. 8'000 m²).
- Impossibilità di **tener conto di parcelle già edificate** per la determinazione della superficie minima del fondo.

Nel quadro della costruzione di complessi possono essere concessi vantaggi particolari concernenti la regolamentazione di base soltanto qualora siano rispettate le esigenze di qualità in materia di sistemazione e di funzionamento, citate più dettagliatamente dalla legge. Onde poter adempiere tali esigenze di qualità nel caso di superfici piccole e poter valutare se le misure edilizie previste per la superficie in questione siano in armonia con il complesso, l'ente pubblico dovrebbe fornire prestazioni preliminari sotto forma di progetti di sistemazione dei complessi di cui fa parte detta superficie. A questo scopo certi tipi di - **piani di utilizzazione speciale** oppure il - **piano regolatore comunale** possono rendere servizi preziosi. Se tali strumenti permettono di progettare una sistemazione di qualità soddisfacente di tutto un quartiere, si dovrebbe poter rinunciare all'obbligo di rispettare un valore limite per quanto concerne la superficie minima del fondo.



3.2 Limitazioni causate da servitù di diritto privato

La possibilità di costruire su un fondo è limitata da quelle che sono definite le **servitù di veduta o di villa**.

- Tuttavia se un proprietario confinante non è d'accordo con la cancellazione di tali oneri, non esiste quasi possibilità alcuna di costruzione di un'aggiunta come quella citata nell'esempio, cfr. anche - **servitù prediali**.



3.3 Tutela dei monumenti e strutturazione degli edifici

La costruzione di un'aggiunta può eventualmente essere vietata sulla base della descrizione delle misure di tutela concernenti l'edificio principale esistente, ma soprattutto delle **disposizioni concernenti la protezione dello spazio esterno privato** (ad es. la protezione dei dintorni sistemati come parco, con vecchi alberi pregiati).

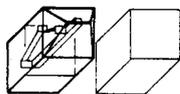
- Anche qualora le norme edilizie lo permettano, la costruzione di aggiunte costituisce un problema complesso sotto l'aspetto architettonico e l'autorità concedente può anche fissare esigenze adeguate sulla scorta di - **clausole generali concernenti l'estetica**. Allo scopo di evitare inutili spese di progettazione si raccomanda di prendere contatto preliminarmente con l'autorità concedente e, se del caso, di chiedere una - **licenza preliminare** per quanto concerne l'ammissibilità della configurazione prevista.

4. Ricostruzione

4.1 Tutela dei monumenti

Una tutela integrale oppure l'obbligo di conservare certe parti dell'edificio nella loro forma originale impedisce la ricostruzione (- conservazione della sostanza dell'edificio).

- Al contrario, la realizzazione di ricostruzioni non è sempre esclusa nell'ambito di misure di - **tutela delle strutture**; in questo caso occorre tuttavia tener conto, oltre alla necessità generate d'integrazione, anche delle disposizioni dettagliate concernenti il volume e l'ubicazione dell'opera, le caratteristiche principali della sistemazione delle facciate, ecc.



4.2 Tutela dei diritti acquisiti

Qualora un edificio esistente non sia soggetto a norme concernenti la tutela dei monumenti e destinate alla conservazione della sostanza degli edifici, si può per principio costruirvi un edificio nuovo al posto di quello esistente. Una tale ricostruzione costituisce in numerosi casi la soluzione migliore per ovviare a difetti di ordine funzionale e/o architettonico dell'opera esistente.

- In molti casi la creazione di un piano delle zone oppure di linee di costruzione — che rendono gli edifici esistenti non conformi al diritto edilizio — impediscono una ricostruzione attraente dal profilo finanziario. Qualora, in virtù del diritto vigente, l'opera non possa essere costruita secondo il volume esistente, sarà vantaggioso per il proprietario far valere la - **tutela dei diritti acquisiti**. In tale caso il volume e gli effetti finanziari dei lavori di trasformazione non saranno mai simili a quelli causati dalla costruzione di un edificio nuovo.



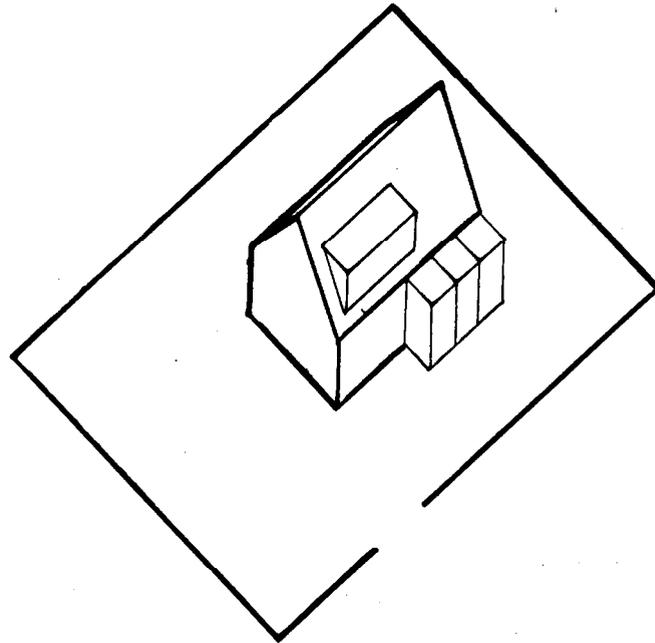
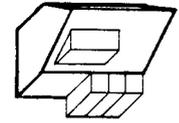
4.3 Esigenze architettoniche

Generalmente nelle zone già fortemente edificate, soprattutto nel caso di progetti di costruzioni nuove, insorgono spesso gravi problemi d'ordine architettonico.

- . Allorchè si applicano le - **clausole generali concernenti l'estetica**, spesso non è chiaro se la nuova costruzione debba adeguarsi in modo supino a quelle confinanti già esistenti, se può essere simile alle stesse con qualche piccola variazione, oppure se può assumere una forma totalmente originale e diversa.

Tipo casa unifamiliare

Progetti di rinnovamento



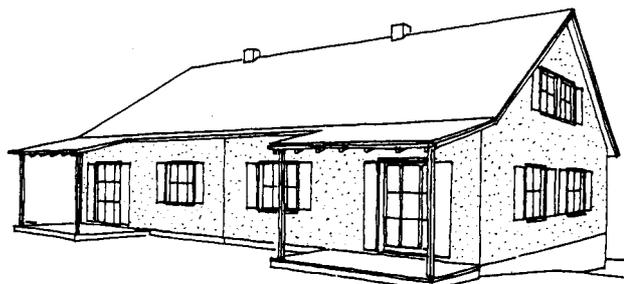
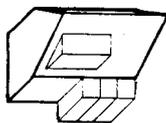
- 5 **Sistemazione delle soffitte**
- 5.1 Sfruttamento
- 5.2 Lucernari, abbaini e balconi inseriti nella falda del tetto
- 5.3 Nuova sistemazione delle soffitte
- 5.4 Isolamento del tetto

27

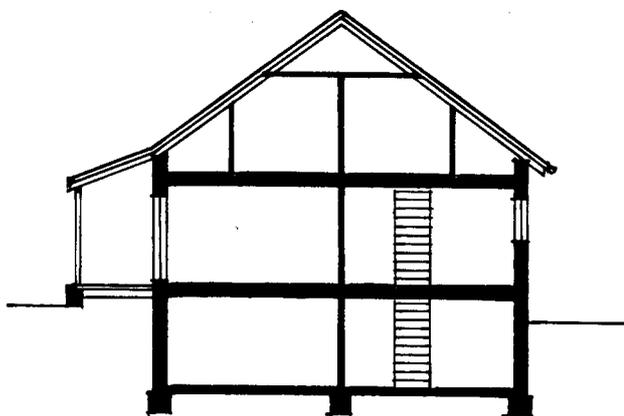


- 6. **Costruzione di un giardino d'inverno**

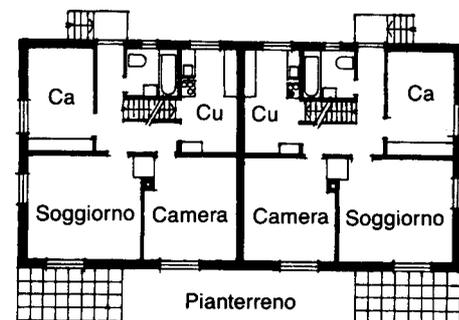
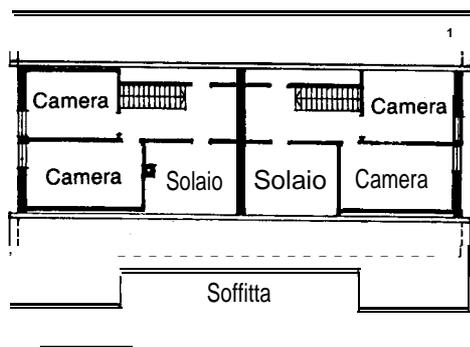
28



Prospettiva



Sezione



Pianta

Caratteristiche del tipo di costruzione

Anno di costruzione:

- 1930-1990

Caratteristiche architettoniche:

casa unifamiliare, edificio doppio oppure casa a schiera, massimo 2 piani

Concezione dei locali:

locali stretti, suddivisione giorno/notte, 2° piano quale soffitta

Utilizzazione

Tipo di utilizzazione:

abitazione unifamiliare

Altre utilizzazioni:

.

Numero di unità di abitazione:

1

Concetto della costruzione

Struttura statica:

tipo di costruzione convenzionale in mattoni o calcestruzzo

Aperture:

senza problemi

Modificazione del sistema portante:

senza problemi anche in caso d'interventi importanti

Materiale

Pavimenti:

calcestruzzo, tavelloni oppure travi di legno

Pareti esterne: mattoni / intonaco

Pareti divisorie:

mattoni/gesso

Cantine:

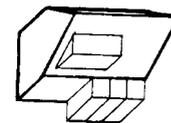
piccole, spazio interamente occupato dal riscaldamento e dalla lavanderia

Finestre:

finestre di legno

Tetto:

tetto a falda, tegole, ardesia



5. Sistemazione delle soffitte



5.1 Sfruttamento

La mancanza di riserve di utilizzazione può costituire un ostacolo alla sistemazione ulteriore delle soffitte: al momento della domanda di costruzione sono spesso state esaurite tutte le possibilità offerte dallo **sfruttamento ammesso**. In tale caso esistono tre possibilità:

- aumento dell'indice di sfruttamento per mezzo di una modificazione dei piani concernenti le zone delimitate con precisione.
- Diritto generale speciale per edifici vecchi: introduzione di una norma giuridica secondo cui gli edifici esistenti costruiti prima di una data determinata possono essere sistemati nei limiti del volume globale che occupano, indipendentemente dal numero di piani e dal grado di sfruttamento già utilizzato.
- Facilitazioni generali per edifici vecchi ed edifici da costruire: introduzione di una norma secondo cui le superfici globali delle soffitte non devono essere tenute in considerazione per il calcolo dell'indice di sfruttamento.

L'aumento dell'indice di sfruttamento per mezzo di una modificazione dei piani permette di prevedere le soluzioni più diverse. Da un lato tale vantaggio particolare non può essere concesso se non nell'ambito di zone adeguate e delimitate con precisione. Dall'altro il proprietario dispone in questo caso di numerose possibilità poiché, a seconda dei bisogni reali delle caratteristiche del suo edificio, può ottenere un'utilizzazione complementari sotto forma di un'aggiunta (ampliamento del soggiorno, della cucina, ecc.), invece di procedere ad una sistemazione delle soffitte che può presentare difficoltà sul piano finanziario e/o tecnico. Non si potrebbe tener conto di una tale fattispecie concedendo semplicemente **un'autorizzazione generale valida unicamente per la sistemazione delle soffitte di un vecchio edificio**. Nelle case unifamiliari si possono ottenere risultati soddisfacenti mediante <<possibilità di concentrazione>> sotto la forma di sistemazione delle soffitte, in quanto il proprietario sia anche l'utente, che faccia o meno uso di tali possibilità. Nel caso della locazione, tuttavia e particolarmente per le case plurifamiliari, le possibilità generali di sistemazione delle soffitte possono sfociare in risultati insoddisfacenti: la ristrutturazione delle soffitte causa una diminuzione degli spazi adibiti a deposito (che sono sempre graditi), ciò che può causare perdite

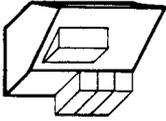
considerevoli, tenendo conto delle superfici esigue offerte dagli appartamenti odierni. Una terrazza inserita nella falda del tetto graverebbe logicamente sull'appartamento creato nella soffitta e a causa di ciò tutti gli altri utenti vedrebbero diminuite la confortevolezza della loro abitazione e le loro possibilità di contatto. Dal punto di vista del consumo energetico e dei costi finanziari non è auspicabile sopprimere la soffitta che serviva fino a quel momento a far asciugare la biancheria: in ogni appartamento vengono così inserite le cosiddette torri di lavaggio (lavatrice ed asciugatrice), ciò che comporta un'ulteriore perdita di spazio ed un aumento del canone di locazione. Tali misure sono inoltre poco razionali dal punto di vista energetico. Per questo motivo nelle case plurifamiliari occorrerebbe evitare le facilitazioni legali di portata generale basate esclusivamente sulla trasformazione delle soffitte.



5.2 Lucernari, abbaini e balconi-inseriti nella falda del tetto

La trasformazione delle soffitte richiede l'adozione di misure tecnico/ igieniche che modificano l'aspetto esterno del tetto. La creazione di lucernari, di abbaini e di balconi inseriti nella falda del tetto può causare le difficoltà seguenti:

- di regola nelle leggi edilizie cantonali, rispettivamente negli ordinamenti edilizi cantonali, sono previste norme generali concernenti la **dimensione ammessa e l'ubicazione delle aperture praticate nelle soffitte**. In questo senso, ad esempio, la superficie del tetto può essere aperta solo su una lunghezza corrispondente ad un terzo della lunghezza della facciata oppure può essere provvista di aperture le cui dimensioni non superino limiti determinati (ad es. 1.8 m di larghezza). Le esigenze minime per quanto concerne l'illuminazione e la ventilazione dell'appartamento mansardato possono essere completamente adempiute malgrado tali limitazioni; esse possono al massimo impedire la realizzazione di certe soluzioni migliori sotto l'aspetto della funzionalità e quello architettonico. Se si dovesse prevedere un aumento del numero delle soffitte riattate in un quartiere, sarebbe opportuno, trattandosi della sistemazione dei tetti, di elaborare norme diverse a seconda della struttura del perimetro delle case. Si eviterebbe in tale modo che una regolamentazione uniforme, valida per tutte le zone, impedisca l'impiego di soluzioni valide.



- Benché la sistemazione successiva delle soffitte costituisca viepiù l'oggetto di un'autorizzazione generale sulla scorta della regolamentazione di base e che tale procedura sia fortemente incoraggiata, nel singolo caso la realizzazione crea spesso conflitti d'ordine architettonico. In ogni caso le autorità che concedono la licenza edilizia possono fare ricorso alle **clausole generali concernenti l'estetica** per salvaguardare l'immagine gradevole dell'insediamento. Se la sistemazione delle soffitte dovesse invece rivelare un'incompatibilità globale con le esigenze estetiche in vigore in tutto un quartiere, sarebbe necessario adottare correzioni adeguate mediante modificazioni dei piani, rispettivamente delle leggi.



5.3 Nuova sistemazione delle soffitte

Cfr. - progetto di rinnovamento 1.1: modificazione della sistemazione interna/tromba delle scale.



5.4 Isolamento del tetto

- Un isolamento successivo delle soffitte che ottempera alle **prescrizioni concernenti la coibentazione termica** può creare problemi concernenti la fisica delle costruzioni. Nemmeno con spese finanziarie elevate è possibile risolvere i problemi di condensazione e di diffusione del vapore qualora non si proceda ad un risanamento totale del tetto.
- A seconda della pendenza del tetto, la necessità di disporre di uno spessore d'isolamento sufficiente può creare problemi per quanto concerne la concezione di base dell'appartamento mansardato, qualora esso sia concepito come unità d'abitazione indipendente. Infatti il rispetto delle **altezze minime dei locali** non permette di suddividere gli stessi in modo razionale. In tale caso la creazione di camere mansardate può costituire una soluzione alternativa, soprattutto qualora si tratti di case plurifamiliari. Tale soluzione può offrire inoltre vantaggi tecnici ed economici (isolamento separato dei singoli locali invece di una copertura globale del tetto; costi ridotti d'infrastruttura, giacché le camere mansardate costituiscono ognuna parte di un appartamento esistente.).



6. Costruzione di un giardino d'inverno

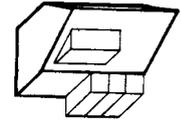
I giardini d'inverno costituiscono spazi chiusi, per la maggior parte provvisti di vetrate e sprovvisti d'impianti di riscaldamento; servono invece al ricupero passivo dell'energia. La creazione di giardini d'inverno costituisce una misura apprezzata per aumentare sia il valore di un'abitazione, sia la sua superficie utile. Tecnicamente i giardini d'inverno offrono il vantaggio di poter essere <<applicati>> senza lavori alla struttura esistente dell'edificio. Qualora, al momento della costruzione dell'edificio principale, le possibilità offerte dalle norme generali siano state interamente esaurite, non sarebbe più possibile aggiungere un giardino d'inverno giacché, per creare aggiunte che possano servire al soggiorno durevole delle persone occorre rispettare sistematicamente tutti i regolamenti in materia quali:

- **indice di sfruttamento**
- **altezze dei locali**
- **norme concernenti le distanze** (a seconda del diritto cantonale occorre chiarire se i giardini d'inverno siano da qualificare tra gli ampliamenti di un edificio oppure come estensioni o aggiunte dell'edificio che godono di vantaggi particolari)
- **limitazioni delle lunghezze degli edifici**
- **esigenze concernenti la sistemazione e l'integrazione.**

Ž Tenuto conto del costo necessario per la loro costruzione, i giardini d'inverno permettono di aumentare in modo sensibile il valore di un'abitazione, offrendo anche indubbio vantaggio dal punto di vista energetico. È questo il motivo per cui diversi cantoni e comuni, nel corso degli ultimi anni, hanno introdotto **disposizioni speciali per la realizzazione dei giardini d'inverno.**

La regolamentazione di tali privilegi è articolata di regola nel modo seguente: presupposti generali necessari per la concessione di vantaggi particolari

- nessun impianto tecnico di riscaldamento;
- (possibilità) di separazione dei locali situati posteriormente al giardino d'inverno;
- giardino d'inverno orientato verso il sud o che almeno non abbia un orientamento preponderante a NO/NE ;
- limitazione ad una superficie massima ben determinata (assoluta oppure in rapporto alla superficie globale utile ammessa);
- nei limiti di una superficie massima determinata i giardini d'inverno non devono essere tenuti in considerazione nel calcolo dell'indice di sfruttamento;



- i locali situati posteriormente non sono tenuti ad adeguarsi alla condizione secondo cui i locali abitabili devono disporre sistematicamente di una ventilazione diretta;
- essi devono eventualmente essere dichiarati come un'aggiunta indipendente, rispettivamente come una piccola costruzione al beneficio di un vantaggio particolare per quanto concerne le distanze.

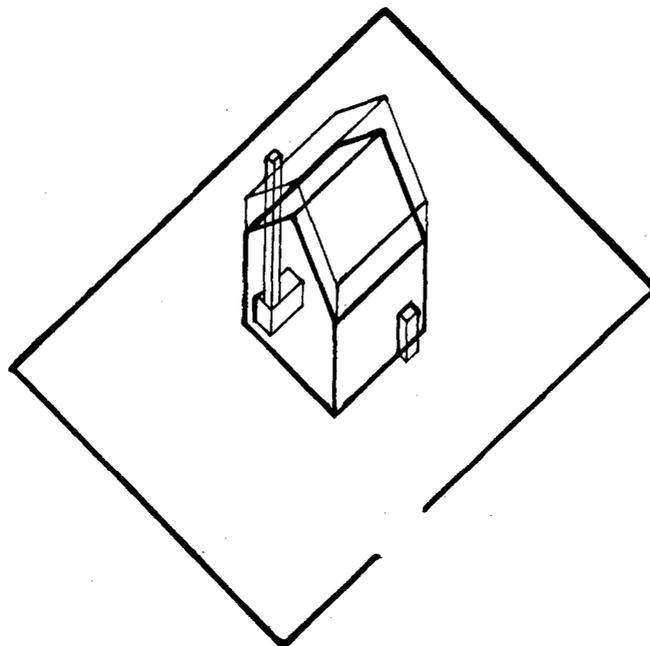
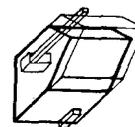
Complemento: balconi con vetrate, giardini d'inverno sul tetto

Mentre nelle case unifamiliari i giardini d'inverno vengono realizzati come aggiunte a livello del suolo per quanto riguarda le case plurifamiliari viene spesso espresso il desiderio di munire i balconi di una vetrata oppure di costruire un giardino d'inverno sul tetto.

- Se questi progetti presentano le caratteristiche richieste per un giardino d'inverno, i vantaggi particolari summenzionati vengono sistematicamente applicati. A seconda della strutturazione occorre tener conto delle norme concernenti le aggiunte a forma di bay-window (profondità massima, risp. linee di costruzione o superamento delle distanze verso il basso) oppure le altre norme concernenti le soffitte/gli attici (profili, altezza dei colmi o altezza dell'edificio).

Tipo casa plurifamiliare I

Progetti di rinnovamento



- 7. **Obblighi di risanamento**
- 7.1 Obblighi di risanamento veri e propri
- 7.2 Altri obblighi di adeguamento
- 7.3 Obblighi di manutenzione puri e semplici

33



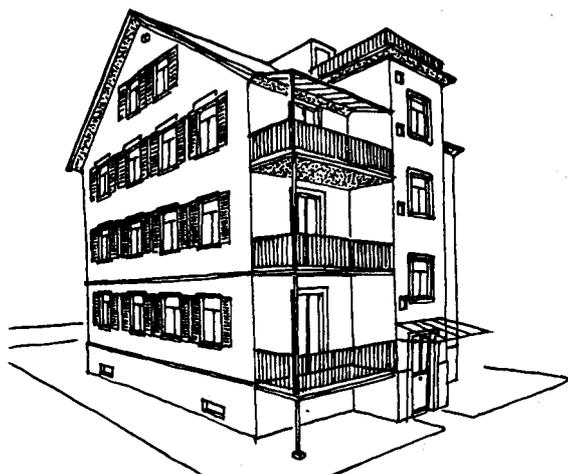
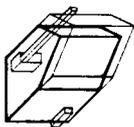
- 8. **Risanamento conservando i locatari attuali**

34

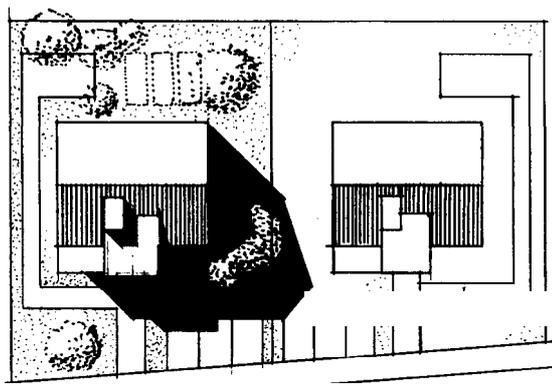


- Sopraelevazione**

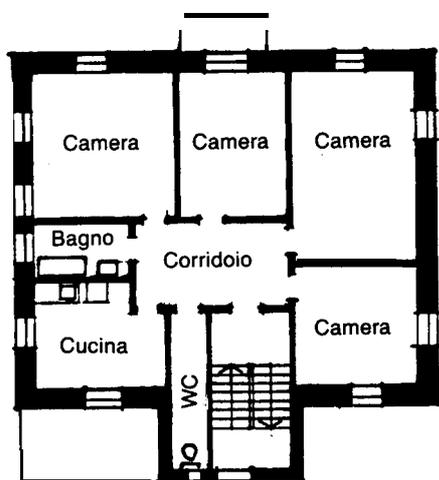
35



Prospettiva



Situazione



Pianta

Caratteristiche del tipo di costruzione

Anno di costruzione:

-1880 — 1960

Caratteristiche architettoniche:

CPF a 3-4 piani, con tetto a falda, volume e sistemazione semplici

Concezione dei locali:

appartamenti stretti, aperti su una tromba delle scale che necessita di un risanamento

Utilizzazione

Tipo di utilizzazione:

abitazione

Altre utilizzazioni:

camere indipendenti nelle soffitte

Numero di unità d'abitazione:

3-4 appartamenti per famiglie

Concetto della costruzione

Struttura statica:

costruzione massiccia, pareti portanti che formano i vani

Aperture:

non creano problemi importanti

Modificazione del sistema portante:

può essere eseguita mediante settori parziali

Materiale

Pavimenti:

travi di legno/tavelloni o calcestruzzo

Pareti esterne:

muratura di pietre tagliate/ mattoni di terracotta/intonaco

Pareti divisorie:

montanti di legno/ riempimento con pietre tagliate/ mattoni di terracotta

Cantine:

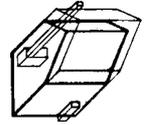
leggermente rialzate, con finestrino della cantina, suddivisione come al piano superiore

Finestre:

finestre di legno

Tetto:

tetto a falda, tegole, ardesia



7. Obblighi di risanamento

L'edificio esistente gode ampiamente della - tutela dei diritti acquisiti: le norme piú severe emanate dopo la costruzione dell'opera non concernono per principio l'investimento realizzato conformemente al diritto allora in vigore.



7.1 Gli obblighi di risanamento veri e propri

Durante questi ultimi anni sono state create numerose basi giuridiche, segnatamente nel settore della protezione dell'ambiente, allo scopo di poter imporre certe misure urgenti.

- Sulla base di quelli che sono definiti come obblighi di risanamento ed in deroga alla tutela dei diritti acquisiti possono essere richiesti adeguamenti alle nuove norme, anche se il proprietario del fondo in questione non ha ancora manifestato l'intenzione di procedere a rinnovamenti. Ciò significa che certi elementi costruttivi gravati da un obbligo di risanamento devono essere sostituiti prima che i loro costi siano stati sufficientemente ammortizzati. Onde diminuire le conseguenze di tali svantaggi finanziari vengono in parte accordati prolungamenti dei termini, ossia periodi di transizione. Tali obblighi di risanamento sono necessari soprattutto nei settori seguenti:
 - risanamento d'impianti di combustione
 - rilevamento e conteggio separati delle spese di riscaldamento
 - eliminazione dei serbatoi sotterranei per l'olio combustibile
 - posa di finestre con isolamento acustico

Ž Gli obblighi di risanamento per motivi di protezione dell'ambiente non sono globalmente contestati per quanto concerne la loro fondatezza e sembra pure ammissibile che siano presi in considerazione costi supplementari adeguati. In caso di sorpasso dei valori limite le spese di posa delle finestre con isolamento acustico spettano al proprietario degli impianti pubblici o concessionati, qualora egli non sia in grado di dimostrare che al momento dell'inoltro della domanda di costruzione dell'edificio in questione i valori limite delle immissioni erano già stati superati oppure che i progetti dell'impianto erano già stati pubblicati (art. 20 e 16 LPA).

- Nel quadro dell'esecuzione di obblighi di risanamento puo capitare che, per motivi di razionalizzazione e per evitare continue difficoltà, si scelga di realizzare contemporaneamente altre misure suscettibili di salvaguardare il valore dell'edificio e perfino di dare l'avvio a misure di trasformazione che normalmente sarebbero ancora potute essere differite. In numerosi casi si giunge cosí ad un risanamento totale che puó, a seconda dei casi, creare conflitti d'interesse con i locatari esistenti (cfr. qui di seguito - progetto di rinnovamento 8: risanamento conservando i locatari attuali).



7.2 Altri obblighi di adeguamento

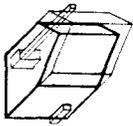
Contrariamente agli obblighi di risanamento summenzionati, che possono essere imposti indipendentemente dai progetti di trasformazione del proprietario, la licenza edilizia sollecitata dallo stesso crea spesso a sua volta obblighi di adeguamento molto diversi dei quali il proprietario non aveva probabilmente tenuto conto.

- Cosí, ad esempio, l'installazione di nuove cucine o la trasformazione delle soffitte esistenti e causa di misure d'adeguamento che sono in rapporto indiretto con la modificazione progettata.

Esempi:

- rispetto di nuove **prescrizioni concernenti la coibentazione termica** anche solo per la modificazione parziale di facciate, del tetto o delle finestre;
- risanamento del **sistema di evacuazione delle acque di scarico** al momento della posa, rispettivamente della sostituzione d'impianti sanitari;
- sistemazione d'installazioni per la **separazione dei rifiuti** nella cucina;
- sistemazione di **spazi per i contenitori dei rifiuti** su fondi privati;
- rispetto delle nuove norme concernenti i **posteggi dei veicoli** (diminuzione o aumento); in particolare la nuova sistemazione, rispettivamente l'aumento di posteggi per i veicoli in relazione con un aumento dell'utilizzazione (ad es. mediante la trasformazione delle soffitte).

Sulla base del **principio della proporzionalità**, a seconda della situazione nella prassi, si rinuncia all'applicazione di tali norme qualora le stesse implicassero spese finanziarie che non possono ragionevolmente essere pretese o che in altro modo causerebbe effetti



molto sfavorevoli (nel caso di obblighi di risanamento tali difficoltà sono attenuate da un prolungamento dei termini, cfr. in precedenza), A seconda del caso, si rende necessaria la concessione di un' - **autorizzazione speciale formale**; inoltre, a seconda dei settori, esistono fattispecie speciali che giustificano delle alternative, ad esempio:

- per quanto concerne la dispensa **dall'obbligo di sistemare posteggi** (possibilità di una prestazione alternativa);
- per quanto concerne la dispensa dall'obbligo di rispettare le **prescrizioni concernenti la coibentazione termica**, se le direttive concernenti la tutela dei monumenti o semplicemente la - **clausola generale concernente l'estetica** ne impediscono l'applicazione;
- per quanto concerne il rispetto di nuove **esigenze della polizia del fuoco**, cfr. - progetto di rinnovamento 1.1: modificazione della sistemazione interna/tromba delle scale.

7.3 Obblighi di manutenzione puri e semplici



L'opera esistente è soggetta a diverse obblighi di manutenzione. Contrariamente a quanto accade per gli obblighi di risanamento e d'adeguamento menzionati ai punti 7.1 e 7.2, gli obblighi di manutenzione non scaturiscono da una modificazione del quadro giuridico, bensì dall'invecchiamento naturale o dall'usura dell'edificio.

- . Si tratta quindi di salvaguardare la qualità dell'opera. I fatti seguenti richiedono una manutenzione pura e semplice:
- diritto pubblico cantonale: le **esigenze minime per quanto concerne l'igiene e la sicurezza** devono essere garantite in qualsiasi momento; la tutela dei diritti acquisiti, infatti, non si riferisce allo stato puramente fisico ed attuale dell'opera, bensì allo stato << perfetto >> in cui l'opera si trovava a suo tempo. E questo il motivo per cui la maggior parte dei cantoni insiste su un punto che dovrebbe essere garantito dalla semplice applicazione della cosiddetta clausola generale della polizia delle costruzioni: la manutenzione di un'opera non deve in alcun caso minacciare l'integrità delle persone e delle cose. Se ciò fosse invece il caso per un qualsiasi elemento costruttivo, lo stesso dovrebbe essere rinnovato o sostituito (ad es. sostituzione d'im-

pianti elettrici o di tubazioni dell'acqua, manutenzione di un muro tagliafuoco, risanamento di una facciata che si sta sgretolando, ecc.).

- Contratti di locazione esistenti: il locatario può esigere il **mantenimento dell'idoneità all'uso della cosa locata** nello stato pattuito, art. 256 cpv. 1 CO. Al locatore incombono perciò obblighi di manutenzione adeguati (cfr. - **norme in materia di locazione**).

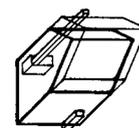


8. Risanamento conservando i locatari attuali

I lavori di manutenzione puri e semplici sono a carico del proprietario senza che le spese che ne risultano possano ripercuotersi sul locatario. Fanno eccezione a questo principio gli aumenti giustificati delle spese di manutenzione (art. 269a CO, art. 12 OLAL), come risulta dall'obbligo generale **di manutenzione che spetta al locatore** (art. 256 cpv. 1 CO). I miglioramenti che aumentano il valore dell'edificio (ampliamento della cosa data in locazione, altre prestazioni accessorie) possono ripercuotersi globalmente sulla pigione (art. 20 OLAL) qualora si fondino su giustificativi; nel caso di un rifacimento totale della cosa data in locazione, l'aumento può di regola essere spinto fino al 50-70 %, senza che sia necessario giustificare in modo dettagliato le diverse spese fatte (art. 14 cpv. 1 OLAL).

- Risanamenti e trasformazioni rappresentano spesso un onere finanziario supplementare importante per i locatari esistenti. Essi non possono inoltrare un'opposizione valida se non nel caso in cui i progetti di rinnovamento del locatore violino i loro **interessi preponderanti** (art. 260 cpv. 1 CO).
- A causa dello stato attuale di molti edifici esistenti è inevitabile l'esecuzione di lavori di risanamento o di trasformazione, ivi compresa la loro ripercussione finanziaria sui locatari esistenti. In ogni caso occorre tuttavia tener conto degli interessi di questi ultimi, segnatamente mantenere gli aumenti dei costi entro limiti accettabili. Si eviterà così di provocare traslochi non desiderati.

A seconda della situazione si crea il problema seguente. Il progetto di rinnovamento previsto (ad. es. trasformazione delle soffitte, premessa l'esistenza di spazi sufficienti adibiti a deposito; ampliamento delle cucine in cucine abitabili, nel caso di un appartamento di superficie modesta) collima *di per sé* con gli interessi dei locatari attuali, causando tuttavia oneri finan-



ziari notevoli (rifacimento totale della tromba delle scale, risanamento delle canalizzazioni, cfr. - progetto di rinnovamento 7.2: altri obblighi di adeguamento). In tal caso, se per tali ragioni ed allo scopo di razionalizzare, anche altre parti dell'edificio saranno completamente ristrutturare, un cambiamento dei locatari sarà generalmente inevitabile. L'opzione del risanamento globale quale soluzione alternativa alla trasformazione costituisce un fatto che può essere considerato come scandaloso allorché il proprietario vi ricorre al solo ed unico scopo di aumentare il reddito o di compensare la carenza di fondi. Tenendo conto di eventuali limiti di prolungamento nella pianificazione, la pratica della disdetta (il cosiddetto risanamento previa disdetta) è molto diffusa. Un modo di procedere tanto radicale è possibile soprattutto in condizioni di forte domanda, poiché in tale caso è sempre possibile trovare locatari dotati di maggiori mezzi finanziari. Per l'insieme cfr. - **norme in materia di locazione**.



9. Sopraelevazione

La sopraelevazione permette di aumentare l'indice di sfruttamento utilizzando il corpo dell'edificio esistente. Un tale provvedimento richiede la demolizione del tetto esistente e, generalmente, anche il consolidamento della sua struttura. È questo il motivo per cui la sopraelevazione di un edificio è sempre in stretta connessione con un rinnovamento dell'insieme degli altri elementi costruttivi o per lo meno degli elementi esterni. Ne consegue che tutte le norme edilizie e di sfruttamento attuali devono essere rispettate. Le possibilità di garantire - **la tutela dei diritti acquisiti** sono sospese a causa dei vasti interventi tecnici necessari.

Affinché una sopraelevazione possa d'altra parte essere presa in considerazione, devono essere adempite le condizioni seguenti:

- lo stato attuale non raggiunge ancora i limiti massimi per quanto concerne il **numero di piani ammesso** dal regolamento delle zone;
- le possibilità di **sfruttamento** non sono esaurite nei piani esistenti;
- l'edificio esistente **non viola le norme che regolano le distanze tra gli edifici**, poiché con la soppressione della tutela dei diritti acquisiti la demolizione degli elementi di facciata in questione potrebbe essere richiesta nell'ambito di questo risanamento totale;

- nessuna **norma concernente la tutela dei monumenti** si oppone allo smantellamento del tetto esistente (se l'edificio è inventariato è raccomandabile procurarsi, prima dell'inizio dei lavori, la decisione definitiva per quanto concerne eventuali misure di tutela);
- in certi casi anche le - **servitù prediali** di diritto privato a favore dei fondi contigui possono costituire un ostacolo alla sopraelevazione.

Qualora uno o parecchi dei presupposti summenzionati non siano adempiuti, entrano in considerazione diversi modi di procedere che possono permettere ciò nonostante la realizzazione del progetto:

- **modificazione del piano delle zone** onde aumentare il numero di piani e/o diminuire le distanze (- problema esposto nel progetto di rinnovamento 2: modificazione dell'utilizzazione a scopi commerciali).
- **Avvio di un -piano di utilizzazione speciale**, nell'ambito del quale è possibile agire in deroga alle norme edilizie più diverse della regolamentazione di base sulla pianificazione del territorio. A seconda della regolamentazione cantonale possono tuttavia insorgere i problemi seguenti:

qualora la **realizzazione** spetti all'ente pubblico, essa fallisce in ogni caso già a livello delle potenzialità della direzione dei lavori (oneri finanziari e personali). Condizioni molto severe intralciano innanzitutto, a seconda della regolamentazione del cantone interessato, la realizzazione da parte dei pubblici poteri: qualora nel quadro dei piani di utilizzazione speciale debbano essere elaborate norme di ampia portata per quanto concerne la cubatura, l'ubicazione, le diverse caratteristiche esterne e l'utilizzazione dei differenti edifici, l'emanazione di un piano di utilizzazione speciale costituisce, secondo le concezioni tradizionali, una grave violazione della tutela del diritto alla proprietà. L'interesse del proprietario nella situazione testé menzionata evidenzia tuttavia chiaramente che in un tale caso l'allestimento di un piano di utilizzazione speciale non è vincolato a disposizioni più severe di quelle che occorrerebbe prendere in considerazione per l'ordinamento di base concernente il piano di utilizzazione.

Non si tratta infatti di limitare maggiormente le possibilità di costruzione nel settore privato, quanto di permettere prima di tutto un rinnovamento razionale. Qualora un piano di utilizzazione speciale possa essere **realizzato da privati**, nei quartieri già edificati si creerebbe il problema seguente: se a monte del progetto v'è un privato, esso rischia di fallire a causa della

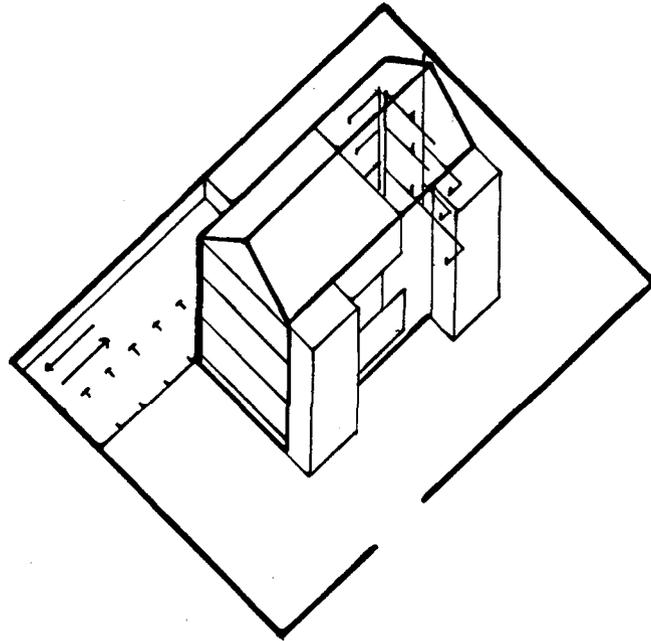
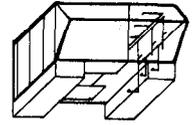


manca d'interesse da parte dei confinanti, qualora gli stessi non siano interessati ad un aumento delle loro possibilità di utilizzazione oppure qualora abbiano già effettuato risanamenti utilizzando il tipo di costruzione normale. L'entrata in vigore di un piano di utilizzazione speciale da parte del legislativo dipenderà tuttavia, di regola, dall'impiego di un concetto globale che obbliga ad incorporare parecchie parcelle. Onde permettere che soluzioni razionali, basate su piani di utilizzazione speciale allestiti da privati, possano in futuro imporsi anche nell'ambito delle zone di piccole dimensioni, l'ente pubblico dovrebbe fissare le condizioni preliminari seguenti: l'elaborazione di piani di sistemazione di quartiere privi di carattere vincolante per i proprietari di fondi, nonché il **piano regolatore comunale** dovrebbero proporre altre possibilità di sviluppo compatibili con la regolamentazione di base. La prova della conformità con questa concezione globale permetterebbe in seguito di spianare la via ad un'accettazione positiva da parte del legislativo comunale, anche se il piano di utilizzazione speciale concerne soltanto una piccola superficie.

- Esame delle possibilità di progettare secondo la - **costruzione di complessi**; - problema esposto nel progetto di rinnovamento 3: costruzione di un'aggiunta.
- . Cancellazione di una <<servitù di veduta>> o di una limitazione dell'uso basata sul diritto privato in virtù di un accordo reciproco; cfr. - **servitù prediali**.

Tipo casa plurifamiliare II

Progetti di rinnovamento



10. **Risanamento globale dell'impiantistica dell'edificio**

39



11. **Modificazione della pianta**

39



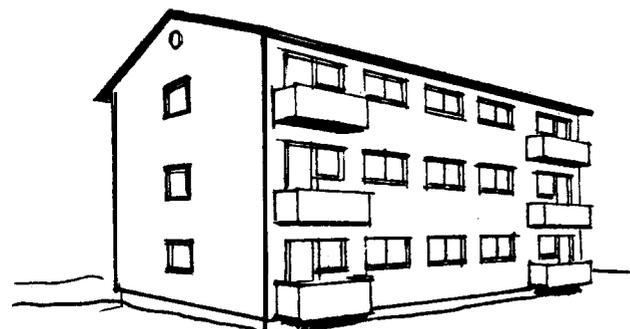
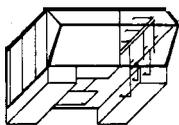
12. **Ampliamento dei balconi**

40



13. **Spazi supplementari per i posteggi**

41



Prospettiva

Caratteristiche del tipo di costruzione

Anno di costruzione:

-1910-1960

Caratteristiche architettoniche:

casa d'affitto di proprietà privata o di una cooperativa, volume e sistemazione semplici

Concezione dei locali:

2 appartamenti contigui che si aprono su una tromba di scale comune

Utilizzazione

Tipo di utilizzazione:

abitazione

Altre utilizzazioni:

solaio

Numero di unità d'abitazione:

6-8 appartamenti di 3-4 locali

Concetto della costruzione

Struttura statica:

costruzione massiccia, pareti portanti che formano i vani

Aperture:

non creano problemi importanti

Modificazione del sistema portante:

può essere eseguita mediante settori parziali

Materiale

Pavimenti:

travi di legno/tavelloni o calcestruzzo

Pareti esterne:

muratura di pietre tagliate/ mattoni di terracotta/ intonaco

Pareti divisorie:

montanti di legno/riempimento con pietre tagliate/mattoni di terracotta

Cantine:

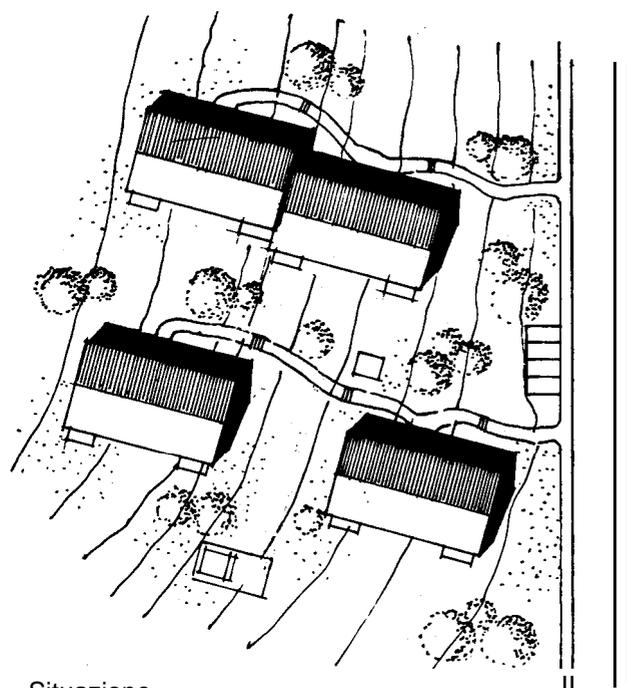
leggermente rialzate, con finestrina della cantina, suddivisione come al piano superiore

Finestre:

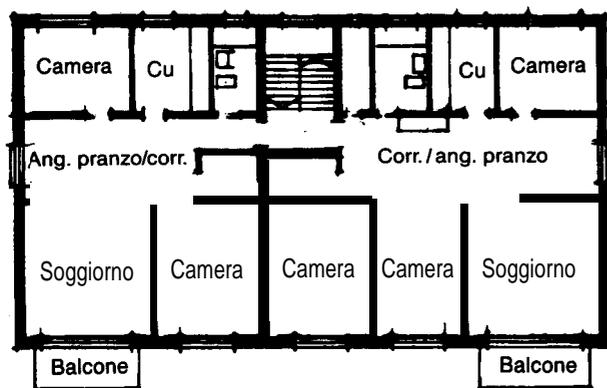
finestre di legno

Tetto:

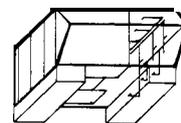
tetto a falda, tegole, ardesia



Situazione



Pianta



10. Risanamento globale dell'impiantistica dell'edificio

A causa dell'invecchiamento naturale, delle modificazioni delle esigenze di confortevolezza o degli obblighi di risanamento imposti dalla protezione dell'ambiente (cfr. - progetto di rinnovamento 7.1) è necessaria la sostituzione dell'impiantistica e delle attrezzature dell'edificio. Si tratta, ad esempio, di sostituire o d'installare successivamente:

- installazioni elettriche (corrente, telefono, antenne, comando del riscaldamento) .
- impianti sanitari (acqua, gas, acque di scarico)
- impianti di combustione
- isolamento (facciate, finestre, tetto)
- ascensori ed altre attrezzature di trasporto
- impianti di ventilazione (tra i quali gli impianti di climatizzazione).

Per tali tipi di attrezzature già esistenti vale la norma edilizia generale secondo cui per la durata di vita di un edificio lo stato di quest'ultimo sarà sempre conforme ai regolamenti della polizia delle costruzioni (igiene difettosa o mancanza di sicurezza a causa dell'invecchiamento naturale di diversi elementi costruttivi e di diverse installazioni). È questo il motivo per cui il bisogno di rinnovamento si manifesta <<da solo>> ad intervalli regolari ed a seconda della durata di vita dei diversi impianti.

Al momento della sostituzione o della posa di nuove installazioni occorre tener conto delle norme seguenti:

- la clausola generale è definita nel regolamento di base reperibile in tutte le leggi cantonali e secondo cui le opere ed i loro diversi elementi devono adempiere in modo generico alle << **regole riconosciute dell'architettura** >> oppure alle << **esigenze d'igiene e di sicurezza** >>, rispettivamente essere costruiti <<a regola d'arte>>.
- A seconda del tipo d'installazione sarà opportuno rispettare certe **norme speciali**, definite sovente in ordinanze speciali, ad esempio
 - regolamenti concernenti le acque di scarico
 - legislazione concernente la protezione dell'ambiente della Confederazione e dei cantoni (LPA, con ordinanze ed ordinanze di applicazione cantonali)
 - leggi cantonali sull'energia
 - prescrizioni cantonali sulla protezione antincendio
 - prescrizioni concernenti la sicurezza sul luogo di lavoro
 - ecc.

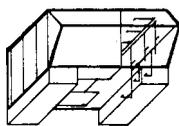
- **Norme professionali:** nei diversi settori (installazioni elettriche, impianti di combustione, coibentazione termica, ecc.) le associazioni professionali emanano norme speciali il cui scopo è quello di garantire che le esigenze legali più differenti possano essere rispettate in qualsiasi caso. Tali norme offrono il grande vantaggio di poter essere adeguate continuamente allo stato attuale della tecnica. Le norme allestite dai privati possono essere vincolanti a due livelli, ossia:
 - semplicemente sotto forma di raccomandazioni (adempiendo così una funzione importante nell'allestimento delle disposizioni legali particolari; cfr. ad es. la nozione << a regola d'arte >>, teste menzionata);
 - quale diritto imperativo, quando una norma professionale è stata dichiarata per legge vincolante in modo generale.

Negli ultimi anni è stato attribuito un carattere vincolante ad un numero viepiù crescente di norme elaborate da associazioni private. Ciò offre il vantaggio di poter costruire tenendosi costantemente aggiornati allo stato più attuale della tecnica e senza dover procedere continuamente a modificazioni della legge. Le difficoltà insorgono tuttavia numerose in occasione di trasformazioni, poiché l'osservanza delle esigenze più moderne a volte non è compatibile con l'opera esistente: in tale caso occorrerebbe procedere ad adeguamenti che dovrebbero superare il progetto di rinnovamento vero e proprio, adeguamenti che non sono auspicabili per motivi finanziari od estetici (cfr. quale esempio - progetto di rinnovamento 1.1: modificazione della sistemazione interna/tromba delle scale). È questo il motivo per cui è auspicabile che le norme professionali possano costantemente essere controllate per quanto concerne la loro applicazione ai casi di trasformazione.



11. Modificazione della pianta

Molte case plurifamiliari comprendono prevalentemente appartamenti con piante uniformi che non rispondono né ai fabbisogni di un'economia domestica con parecchie persone, né a quelli di persone sole: così, un appartamento tradizionale di 3 locali, e mezzo è oggi considerato come troppo piccolo per accogliere una famiglia, mentre da ogni parte è richiesto con insistenza che le persone sole limitino spontaneamente le loro esigenze per quanto concerne la super-



ficie abitabile. Sulla base di una modificazione del fabbisogno in fatto di superfici abitabili e soprattutto anche dello sviluppo demografico (molte economie domestiche composte da una o due persone, a causa dell'invecchiamento della popolazione, del numero crescente di divorzi, ecc.) insorge quindi spesso il bisogno di un adeguamento della superficie degli appartamenti.

La modificazione della pianta è in ogni caso poco attraente per il singolo locatario: la pigione per un appartamento di 2 locali, rinnovato nel quadro della riduzione della superficie, sarà più elevata che non quella dell'appartamento precedente di tre locali e mezzo. È questo il motivo per cui una persona sola non ha di regola alcun interesse per il rinnovamento, se non nel caso in cui tale rinnovamento comporti un aumento della confortevolezza, così da compensare in certo qual modo la riduzione della superficie abitabile.

La modificazione della pianta, ad esempio in due appartamenti moderni, l'uno di due locali e l'altro di quattro, invece di due appartamenti di tre locali e mezzo ciascuno per ogni piano, esige il rispetto delle norme seguenti:

- anche per le piccole modificazioni della pianta è necessaria la concessione di una licenza (cfr. - **requisito generale per la concessione di una licenza**). Anche qualora la modificazione delle dimensioni dell'appartamento possa aver luogo senza uno spostamento delle pareti è necessario inoltrare una domanda di costruzione (nuove aperture e nuove tramezze).
- A seconda del cantone o della singola città occorre tener conto delle norme generali concernenti la conservazione di appartamenti con più locali, rispettivamente del divieto di demolizione per gli edifici che comprendono appartamenti (**laggi sulla conserva-zione degli apartments**). Nel singolo caso può talvolta insorgere un conflitto tra l'interesse nel conservare <<appartamenti familiari>> esistenti e quello che mira ad un'offerta mista di appartamenti (corrispondentemente allo sviluppo demografico): supponendo che tutti gli appartamenti di un edificio siano compresi nella categoria degli appartamenti familiari, non è possibile eseguire la trasformazione prevista che intende creare appartamenti di dimension diverse, finché la legge ad hoc non conceda spazio all'esecuzione di tali alternative razionali
- Le nuove dimensioni degli appartamenti implicano generalmente l'adeguamento delle installazioni della cucina, del bagno, nonché degli impianti di riscaldamento, esigendo così il rispetto delle nuove norme (cfr. - progetto di rinnovamento 7.2: altri

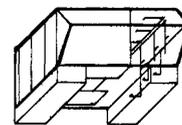
obblighi di adeguamento. Per quanto concerne le norme che devono essere rispettate in questo settore cfr. anche - progetto di rinnovamento 10: risanamento globale dell'impiantistica dell'edificio).



12. Ampliamento dei balconi

I balconi costituiscono un aumento importante del valore dell'appartamento, in particolare nelle regioni densamente popolate. Nell'ambito dei lavori di rinnovamento si prevede spesso la costruzione successiva di balconi oppure l'ampliamento di quelli esistenti. Possono allora insorgere i problemi seguenti:

- la libertà d'azione per quanto concerne le **distanze dal confine e le distanze tra gli edifici** è in ogni caso già completamente sfruttata per quanto riguarda il lato su cui è situato il balcone (risp. non sono sufficienti gli eventuali privilegi, trattandosi di una distanza troppo corta al momento della costruzione di balconi). A causa della totale mancanza di <<condizioni particolari >> non si può certo contare sulla concessione di un' - **autorizzazione speciale** sulla base di un'autorizzazione generale. Nel caso di un accordo con il proprietario confinante il problema può eventualmente essere eluso mediante una **servitù di costruzione in deroga alla distanza**. La costruzione successive di balconi costituisce una delle misure di trasformazione più usuale poiché permette di aumentare notevolmente il valore dell'abitazione con una spesa relativamente modesta. A ciò si aggiunge il fatto che questo tipo di miglioramento sembra quasi ovvio, poiché il rinnovamento delle facciate richiede comunque la posa di un ponteggio. Per promuovere l'adozione di questa misura razionale sarebbe opportuno concedere, qualora necessario, - autorizzazioni speciali che permetterebbero alle autorità competente di agire con maggior libertà, per quanto concerne le distanze insufficienti, di quanto non lo permettano le norme attualmente in vigore.
- Secondo la maggior parte delle legislazioni cantonali i balconi che *non sono appoggiati al suolo* possono superare **la linea di costruzione** fino ad una certa distanza (ad es. 1.2 m). Questa soluzione rende impossibile la puntellatura dei balconi, razionale per quanto concerne la coibentazione termica (creazione evitabile di ponti di freddo). In tali casi si può eventualmente ottenere una - **deroga con menzione di convenzione precaria**.



13. Spazi supplementari per i posteggi

Due sono le ragioni principali a favore di una riorganizzazione dei posteggi al momento di una trasformazione:

- l'aumento o la modificazione dell'utilizzazione ottenuti in occasione della trasformazione costituiscono la causa della creazione di posteggi e/o.
- per rivalorizzare la superficie privata esterna occorre ridurre la superficie dei posteggi finora esistenti a livello del suolo

S'impone spesso la soluzione dei posteggi sotterranei. Per permettere la realizzazione successiva di un'autorimessa sotterranea con un dispendio sostenibile occorre essere certi che tale autorimessa possa essere costruita interamente accanto a costruzioni già esistenti (la costruzione sotto gli edifici esistenti è molto onerosa). Per la valutazione della realizzazione occorre tener conto degli aspetti seguenti:

- occorre innanzi tutto appurare se il progetto non è in contraddizione con le norme concernenti la **protezione della falda freatica**.
- Le costruzioni sotterranee sono di regola privilegiate per quanto concerne il rispetto delle distanze, ossia le **distanze dal confine** che devono rispettare sono inesistenti o minime. Non è inoltre necessario rispettare alcuna **distanza tra gli edifici**.

Nonostante i privilegi summenzionati, le dimensioni delle parcelle, rispettivamente l'ubicazione delle costruzioni esistenti sulla parcella possono costituire un ostacolo alla creazione di un'autorimessa sotterranea. In tal caso entrano in considerazione le possibilità seguenti:

- concessione, da parte del proprietario del fondo contiguo, di un **diritto di superficie per costruzione sotto il livello del suolo**
- Installazione di un **impianto comune** con i fondi contigui, con la concessione reciproca di un diritto di superficie per costruzione sotto il livello del Suolo.

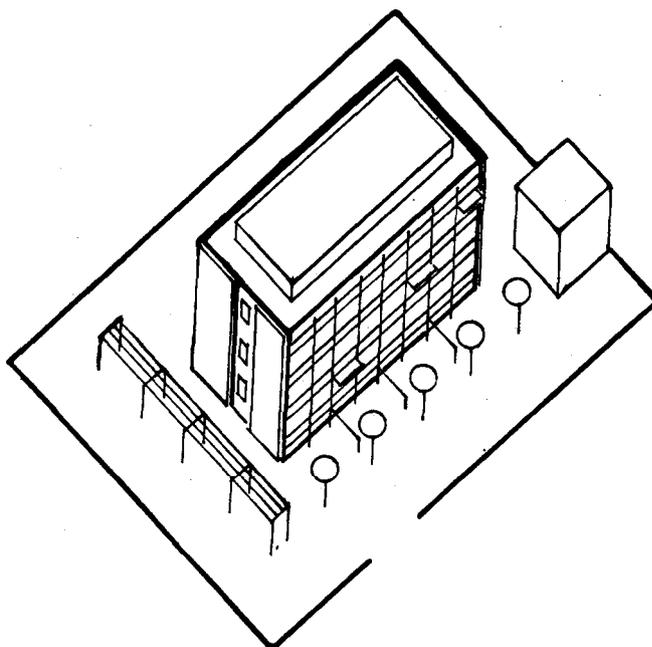
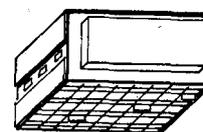
Nelle zone già edificate la creazione d'impianti comuni è ostacolata dal fatto che è molto raro che il bisogno di creare tali impianti sia manifestato contemporaneamente dai diversi proprietari dei fondi. Possono inoltre insorgere dubbi per quanto concerne l'impiego e la manutenzione comune di tali impianti.

La creazione d'impianti di posteggio comuni (eventualmente anche in superficie) può causare una riva-

lutazione considerevole della superficie esterna di tutto un quartiere. Nel quadro di un piano regolatore comunale, occorrerebbe tener conto di tutte le suggestioni concernenti la riorganizzazione del traffico lento, anche su fondi privati, discutendone poi la sua applicazione con i proprietari. Qualora si tratti della possibilità di costruire impianti comuni anche contro la volontà degli interessati, cfr. - progetto di rinnovamento 19: risanamento del cortile per migliorare la qualità dell'ambiente.

Tipo casa plurifamiliare III

Progetti di rinnovamento



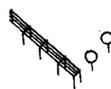
14. Risanamento della facciata

45



15. Risanamento del tetto piano con costruzione di un attico

45



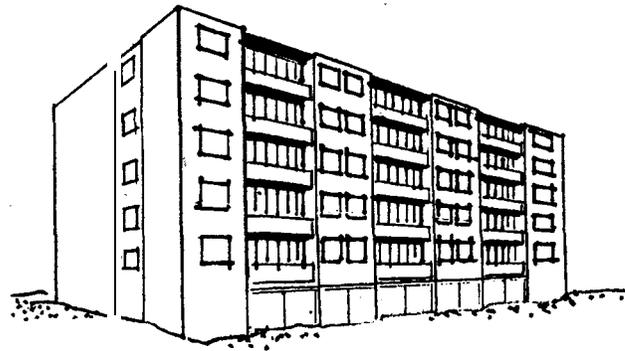
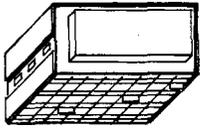
16. Miglioramento del settore abitativo periferico

46

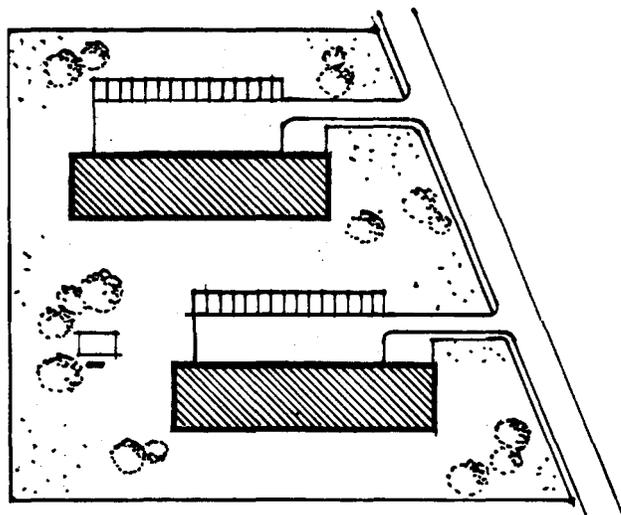


17. Piccoli edifici

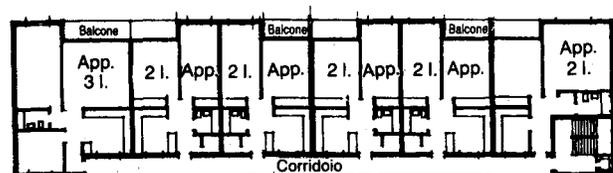
47



Prospettiva



S az



Pianta

Caratteristiche del tipo di costruzione

Anno di costruzione:

dopo -1950

Caratteristiche architettoniche:

costruzione a blocchi, facciata con struttura orizzontale

Concezione dei locali:

tromba delle scale centrale/ascensore che si apre su un corridoio prospiciente piccoli appartamenti limitrofi

Utilizzazione

Tipo di utilizzazione:

abitazione

Altre utilizzazioni:

posteggio al pianterreno

Numero di unità d'abitazione:

numero più elevato di appartamenti di diverse dimensioni, da 1-4 locali

Concetto della costruzione

Struttura statica:

costruzione a sezione rettangolare, sistema portante di calcestruzzo

Aperture:

problematiche attraverso gli elementi portanti

Modificazione del sistema portante:

molto costosa

Materiale

Pavimenti:

calcestruzzo

Pareti esterne:

calcestruzzo/mattoni di terracotta/intonaco

Pareti divisorie:

gesso

Cantine:

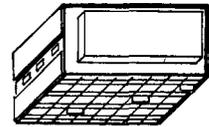
lavanderie, locali di deposito

Finestre:

finestre di metallo/di legno

Tetto:

tetto piatto in macadam, non praticabile



14. Risanamento della facciata

Al momento del risanamento di una facciata occorre assolutamente rispettare le nuove prescrizioni concernenti la coibentazione termica (cfr. - progetto di rinnovamento 7.2: altri obblighi di adeguamento). In questo modo la posa di un isolamento interno non può assolutamente essere presa in considerazione, sia per motivi connessi con la fisica delle costruzioni (problemi di condensazione), sia per il fatto che la superficie abitabile esistente verrebbe ridotta. Le possibilità d'isolamento esterno successivo sono le seguenti:

- posa di una facciata con intercapedine ventilata
- erezione di un secondo muro separato
- isolamento esterno intonacato e senza intercapedine ventilata, incollato sulla facciata esistente.

In numerosi casi le misure summenzionate rendono necessaria **una deroga alle norme concernenti le distanze**, poiché le possibilità adeguate sono già state totalmente sfruttate al momento della costruzione dell'edificio. Si verificano sempre più frequentemente i casi in cui un edificio non è più conforme alle norme dopo la modificazione della legge. In tali situazioni l'isolamento esterno può, ciò nonostante, essere realizzato nei casi seguenti:

- per gli edifici che *violano* già le norme concernenti le distanze, la posa successiva di un isolamento esterno necessita di un'autorizzazione basata sulla **tutela dei diritti acquisiti**, trattandosi di un <<rinnovamento opportuno>>, rispettivamente di un <<ampliamento adeguato>>, che non causano <<alcun deterioramento ulteriore>>.
- Qualora le misure previste violino *da poco tempo* le norme concernenti le distanze, è poco probabile che possa essere preso in considerazione il rilascio di un' **autorizzazione speciale** sulla base di un'autorizzazione generata, poiché di regola non è possibile dimostrare l'esistenza di <<condizioni particolari >>. È questo il motivo per cui la maggioranza dei cantoni ha introdotto le cosiddette **autorizzazioni speciali** che favoriscono espressamente la posa successiva di un isolamento esterno. In considerazione del fatto che, a seconda dei casi, possono insorgere conflitti in merito all'indice di *sfruttamento* (inclusione delle sezioni dei muri al momento del calcolo dell'indice stesso) oppure a causa di altre norme edilizie, tale norma deve tener conto anche di questi aspetti. Vedasi, quale esempio, l'art. 17bis della Legge edilizia del canton Zugo: << Nel caso di un isolamento successivo di edifici costruiti

in virtù di un'autorizzazione anteriore al 1° gennaio 1985, possono essere concesse deroghe alle norme concernenti le distanze e l'indice di sfruttamento, nonché alle altre norme concernenti le dimensioni e le linee di costruzione>>. Nel caso del risanamento di *facciate di calcestruzzo a vista* insorgono problemi d'ordine estetico o finanziario:

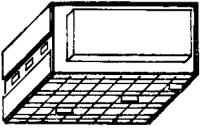
- poiché il calcestruzzo permette una forma d'espressione particolare nell'articolazione della facciata, la posa successive di un secondo strato formato da altro materiale potrebbe entrare in conflitto con le esigenze legate ad una configurazione e ad un'integrazione sufficienti (**clausola generale concernente l'estetica**). Esistono oggi metodi di trattamento del calcestruzzo tali da permettere di adeguarsi contemporaneamente alle prescrizioni concernenti la coibentazione termica ed alle esigenze estetiche. Benché l'applicazione diretta di un calcestruzzo speciale non richieda neppure una deroga alle norme della legge edilizia concernenti le dimensioni — e con ciò non esiste l'obbligo di chiedere un'autorizzazione speciale — la posa stessa rimane tuttavia (ancora) molto costosa.



15. Risanamento del tetto piano con costruzione di un attico

Nel quadro del risanamento di un tetto piano si offre addirittura l'occasione di realizzare successivamente una struttura del tetto, poiché in virtù della regolamentazione vigente è lecito costruire le soffitte all'interno di un angolo di 45° a partire dalla soletta dell'ultimo piano: numerose strutture di tetti piani non creano così, per principio, problema alcuno per quanto concerne le singole **norme concernenti le dimensioni**. Se il volume così guadagnato è sfruttato per la creazione di superfici abitabili o di lavoro, insorgono problemi qualora per l'edificio esistente sia già stato utilizzato al massimo **l'indice di sfruttamento**. Esistono le scappatoie seguenti:

- **aumento dell'indice di sfruttamento** per legge o modificazione dei piani (cfr. - progetto di rinnovamento 5.1: sfruttamento).
- Sistemazione di utilizzazioni che non devono essere computate: a seconda del diritto cantonale anche i locali abitabili non devono essere computati. Tali **privilegi concernenti lo sfruttamento** sono motivati dalla necessità di promuovere in modo speciale determinate utilizzazioni o per facilitare i progetti di trasformazione. Sarà così facilitata la costruzione di:



- giardini d'inverno (giardini d'inverno su attico), cfr. - progetto di rinnovamento 6: costruzione di un giardino d'inverno)
 - terrazze sui tetti, aperte e coperte
 - locali commerciali (locali per il tempo libero, locali per il fitness, locali per i lavori manuali, ecc.; purtroppo, di regola, previsti soltanto per le case d'abitazione)
 - lavanderie e locali per l'asciugatura.
- Qualora l'edificio in questione sia stato realizzato nel quadro di una - **costruzione di complessi**, la costruzione di opere successive è spesso resa impossibile dai cosiddetti **precari concernenti la costruzione di complessi**: tali precari intendono garantire che per la durata di vita dell'opera che godeva di vantaggi speciali al momento della sua costruzione, la stessa non sia modificata per quanto concerne la sua utilizzazione e/o la sua forma architettonica, che non adempirebbero più le esigenze qualitative esistenti al momento della sua realizzazione. Poichè gli edifici realizzati negli anni '70 nel quadro della costruzione di complessi adempiono tuttavia solo molto raramente le esigenze odierne, dovrebbe essere resa possibile l'estinzione di un precario concernente la costruzione di complessi, qualora venga fornita la prova di un miglioramento della qualità (cancellazione nel registro fondiario).

Finchè la struttura di un **attico** si mantiene all'interno del profilo ammesso per le soffitte, di regola tali progetti di trasformazione si adattano bene anche alle strutture già esistenti. Un **tetto a falda** può invece essere la causa di conflitti sul piano estetico:

- . in virtù della - **clausola generale concernente l'estetica** le autorità possono esaminare un tale progetto sotto l'aspetto estetico e soprattutto per verificare anche la sua integrazione nell'ambiente vicino e lontano.

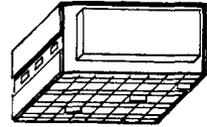


16. Miglioramento del settore abitativo periferico

Nell'ambito del rinnovamento interno d'insediamenti è necessario tener conto anche del settore periferico del singolo edificio, ossia dell'ambiente in cui si trova. Da un lato le misure adottate dai pubblici poteri permettono di apportare numerose migliorie grazie alla modificazione adeguata del *suolo pubblico*; ciò avviene soprattutto mediante il rinverdimento o la riconver-

sione ai fianchi delle strade, una strutturazione migliore delle piazze (aree pedonali e di svago), le vie riservate ai ciclisti ed ai pedoni nei quartieri, ecc. (per quanto concerne gli aspetti inerenti alla trasformazione del suolo pubblico, cfr. progetto di rinnovamento 24: valorizzazione ed adattamento del suolo pubblico periferico). D'altro lato il singolo edificio privato, insieme con lo spazio esterno privato, dovrebbero viepiù essere considerate come un'entità, ossia un tutto unico, per quanto concerne l'utilizzazione: certi bisogni possono essere soddisfatti con un'adeguata *sistemazione del settore periferico privato*, senza che sia necessario eseguire costose trasformazioni dell'edificio. Sono possibili le misure seguenti:

- nuova regolamentazione concernente i posteggi (cfr. anche - progetto di rinnovamento 13: spazi complementari per posteggi)
- sistemazione di campi da gioco, di aree verdi e di aree di svago
- realizzazione successive di accessi al giardino
- realizzazione di vivai.
- Occorre notare che ad esempio la sistemazione di campi da gioco, di aree verdi e di aree di svago è già richiesta dalla maggior parte delle leggi edilizie allorchè si tratta della costruzione a nuovo di case plurifamiliari. Tali attrezzature devono essere previste anche nei progetti di trasformazione di una certa importanza (cfr. - progetto di rinnovamento 7.2: altri obblighi di adeguamento).
- Poichè le misure concernenti la sistemazione dello spazio privato esterno possono costituire miglioramenti sostanziali della qualità e ciò *in sostituzione* d'interventi tecnici — e, di conseguenza, di un'intensificazione dell'utilizzazione dei fondi — esse dovrebbero viepiù venir eseguite <<spontaneamente >> ed indipendentemente dai progetti di rinnovamento concernenti gli edifici. Molti sono i motivi che parlano a favore dell'adozione di tali misure:
 - promovimento della comunicazione e della sicurezza sociale
 - sgravio dei genitori incaricati dell'educazione
 - attività di svago nel settore periferico più vicino (evitare il traffico, nonché l'uso eccessivo della televisione, ecc.)
 - aumento delle possibilità d'identificazione (cambiamento minore di abitazione o di posto di lavoro)
 - impedimento di traslochi non voluti, grazie ad interventi che risparmiano al massimo il lato finanziario.



17. Piccoli edifici

Per piccoli edifici sono intese le costruzioni annesse e quelle contigue che a causa della loro utilizzazione e/o delle loro dimensioni non possono essere calcolate nell'indice di sfruttamento e godono generalmente di **privilegi concernenti le distanze**. In tale categoria si trovano generalmente le costruzioni annesse che non superano né una altezza determinata (ad es. 3.5 m), né una data superficie (ad es. 30 m²), quali

- autorimesse
- lavanderie
- rimesse per attrezzi e per lavori manuali fatti per passatempo
- utilizzazioni privilegiate per quanto concerne l'indice di sfruttamento (ad es. locali comuni, archivi, ecc.)
- pollai oppure semplicemente superfici coperte, rispettivamente piccoli edifici quali
- posteggi coperti per biciclette
- verande e pergole aperte
- cassette per le lettere ubicate in impianti comuni coperti che servono contemporaneamente quale luogo d'incontro.

Il trasferimento di tali utilizzazioni fuori dall'edificio principale può verificarsi particolarmente nelle due situazioni seguenti:

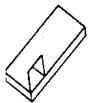
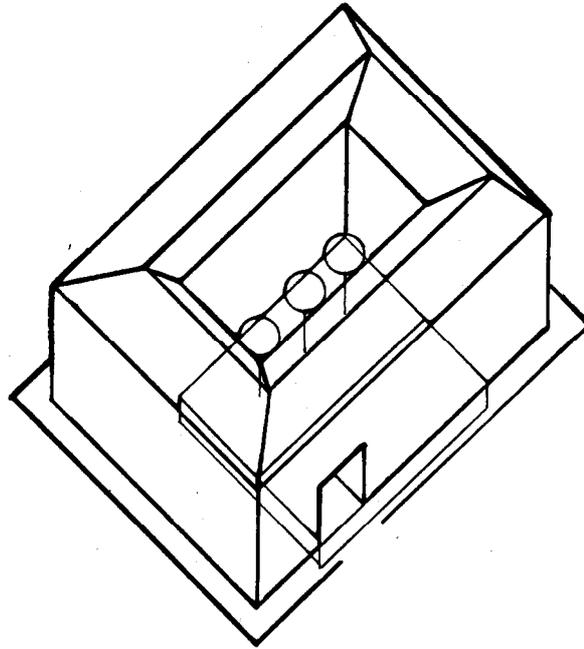
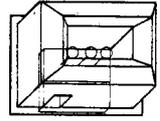
- nonostante il mutamento delle esigenze di confortevolezza e di spazio è possibile evitare la *trasformazione dell'edificio principale* (creazione di un locale comune; spostamento della lavanderia per permettere la costruzione di una sauna sulla superficie corrispondente dello scantinato, ecc.).
- Se una trasformazione permette di realizzare un aumento delle utilizzazioni (trasformazione delle soffitte o dello scantinato), le unità d'abitazione esistenti possono talvolta subire un calo della confortevolezza in rapporto alla situazione anteriore. Le *possibilità di compensazione* nei piccoli edifici possono essere:
 - sostituzione di spazi adibiti a deposito
 - sostituzione delle possibilità di asciugare la biancheria onde evitare l'installazione di asciugatrici nei singoli appartamenti
 - sostituzione delle possibilità d'incontro sul vecchio tetto a terrazza con la sistemazione di un locale comune.

Nonostante il privilegio generale concernente le distanze possono insorgere i problemi giuridici complementari seguenti:

- rispetto del **limite della lunghezza massima degli edifici** nel caso di aggiunte
- per le piccole parcelle il privilegio concernente le distanze non è tuttavia sufficiente. In tali casi possono essere costruiti piccoli edifici fino ai confini del fondo vicino (**diritto di costruire piccoli edifici ai confini della proprietà**).

Tipo isolato

Progetti di rinnovamento



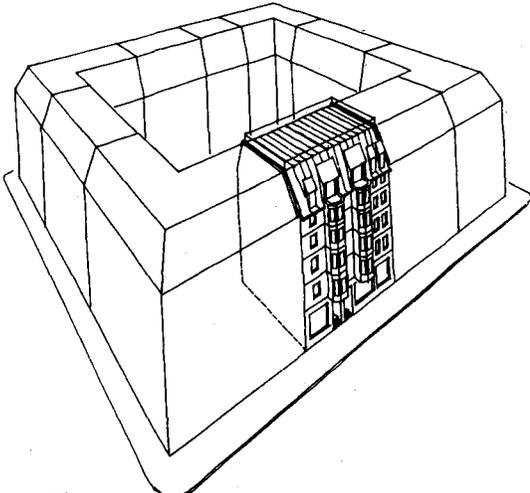
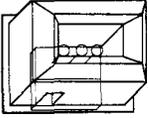
18. **Ampliamento ed utilizzazione dello scantinato**

51

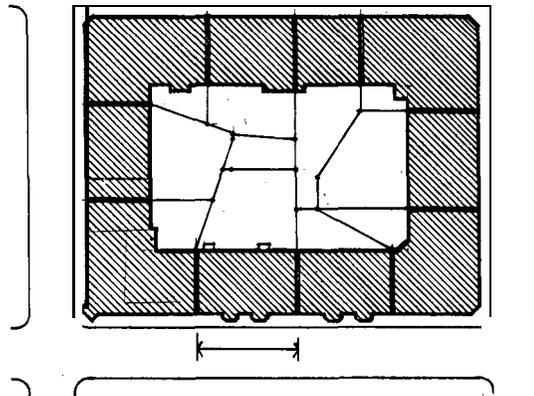


19. **Risanamento del cortile per migliorare la qualità dell'ambiente**

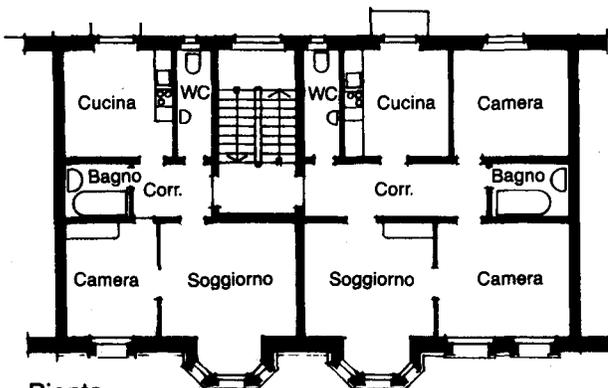
51



Prospettiva



Situazione



Pianta

Caratteristiche del tipo di costruzione

Anno di costruzione:

- 1880/1930

Caratteristiche architettoniche:

blocco di case con facciata sulla strada e facciata sul cortile

Concezione dei locali:

2 appartamenti contigui che si aprono su una tromba di scale comune

Utilizzazione

Tipo di utilizzazione:

abitazione

Altre utilizzazioni:

solaio

Numero di unità d'abitazione:

6-8 appartamenti di 3-4 locali

Concetto della costruzione

Struttura statica:

facciata, muri tagliafuoco e montanti di legno

Aperture:

piccole aperture tra le pareti non creano problemi

Modificazione del sistema portante:

modificazioni essenziali del sistema portante richiedono costruzioni complementari molto costose

Materiale

Pavimenti:

travi di legno oppure tavelloni

Pareti esterne:

muratura di pietre tagliate/ mattoni di terracotta/ intonaco/pietra naturale

Pareti divisorie:

montanti di legno/ riempimento con pietre tagliate/mattoni di terracotta

Cantine:

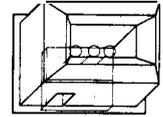
suddivisione come al piano superiore/spazi limitati

Finestre:

finestre di legno

Tetto:

tetto a falda, tegole, ardesia



18. Ampliamento ed utilizzazione dello scantinato

Negli edifici molto sfruttati un ampliamento successivo dello scantinato può essere interessante per diversi motivi. È vantaggioso il fatto che, di regola, nessuna **norma concernente le distanze** può ostacolare il progetto ed eventuali deroghe alle distanze possono costituire oggetto di una convenzione con il vicino (cfr. - progetto di rinnovamento 13: spazi complementari per posteggi). Un tale ampliamento dell'edificio può essere auspicabile per i seguenti motivi:

- ampliamento dello scantinato con superfici *non* computabili, allorché ad esempio a causa della trasformazione della soffitta è andato perso lo spazio adibito a deposito, richiesto per legge, oppure qualora si manifestino ulteriori bisogni, anche indipendentemente dalle esigenze legali minime.
- Ampliamento dello scantinato con superfici *non* computabili, quando ad esempio sono necessari locali di deposito oppure adibiti ad archivio, a causa di un'utilizzazione commerciale dello scantinato.
- Sistemazione di utilizzazioni *computabili*, qualora siano autorizzate per tali locali l'illuminazione artificiale e la ventilazione meccanica, ciò che di regola è permesso nel caso di locali che non sono utilizzati quali soggiorni o camere da letto. In tale caso devono tuttavia esistere adeguate riserve di utilizzazione.
- Qualora i valori ammessi per l'utilizzazione siano già stati sfruttati, occorre far capo ad un' - **autorizzazione speciale**, ad un - **piano di utilizzazione speciale** o perfino ad una **modificazione della classe delle zone**. Sempre più frequentemente s'incontrano anche regolamentazioni legali che in genere non richiedono più il computo delle superfici dello scantinato nell'indice di sfruttamento (la problematica di tali **privilegi generali** è trattata nel - progetto di rinnovamento 5.1: trasformazione delle soffitte/sfruttamento).



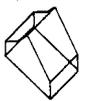
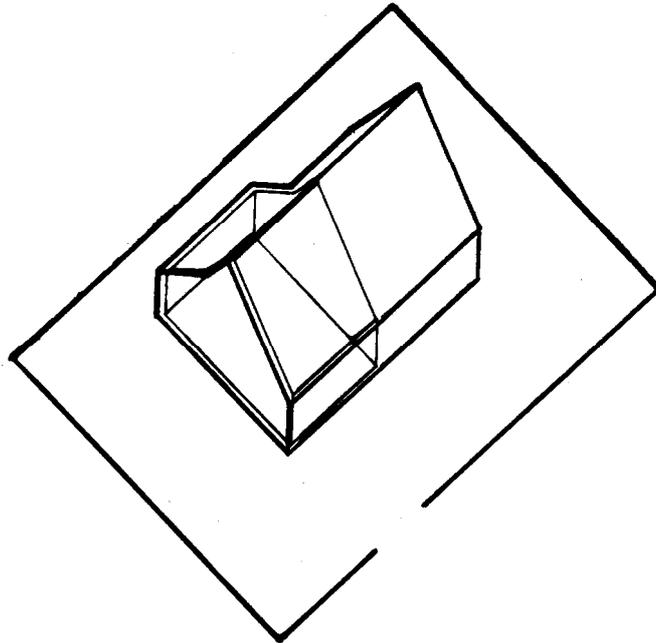
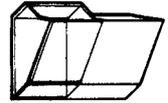
19. Risanamento del cortile per migliorare la qualità dell'ambiente

In merito alle considerazioni basilari per quanto concerne la valorizzazione dello spazio esterno private, cfr. - progetto di rinnovamento 16: miglioramento del settore abitativo periferico. Il risanamento del cortile interno di un isolato esistente crea i conflitti tipici seguenti:

- l'utilizzazione in comune per motivi di svago dello spazio adibito a cortile spesso non è neppure desiderata poiché potrebbe crearsi sia una <<mentalità limitata>>, oppure i posteggi esistenti ostacolano la modificazione dell'utilizzazione dello spazio adibito a cortile. Qualora i quartieri in questione manchino di possibilità di svago nelle vicinanze e a seconda del grado d'inquinamento, l'accesso al cortile può rivestire un'importanza capitale per tutti gli abitanti. Per motivi d'igiene ambientale e di politica sociale è inoltre anche d'interesse pubblico il fatto che gli spazi adibiti a cortile possano essere risanati per migliorare la qualità dell'ambiente. Soprattutto allorché parecchi proprietari posseggono piccole parcelle del cortile e non riescono ad elaborare essi stessi un sistema valido di risanamento si può procedere nel modo seguente:
 - sostegno finanziario ed assistenza alla pianificazione da parte dell'ente pubblico
 - promovimento dell'installazione di campi da gioco, di zone verdi e di zone di svago in rapporto con il progetto di trasformazione (cfr. - progetto di rinnovamento 7.2: altri obblighi di adeguamento)
 - - **obbligo d'istellare impianti collettivi** qualora l'interesse pubblico prevalga sugli interessi privati opposti, per quanto concerne il risanamento del cortile.

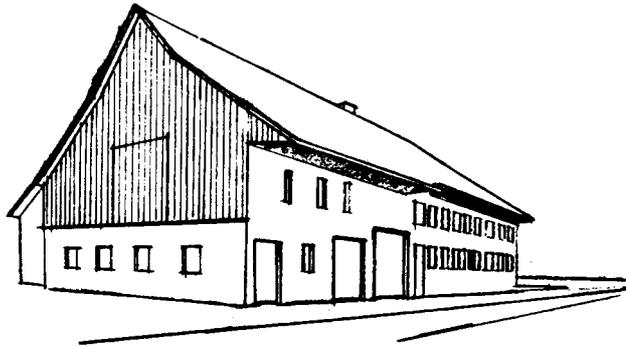
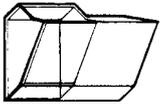
Tipo rimessa in zona edificabile

Progetto di rinnovamento

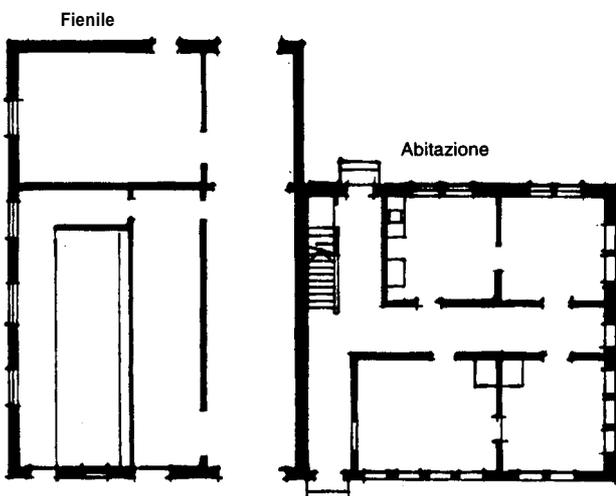
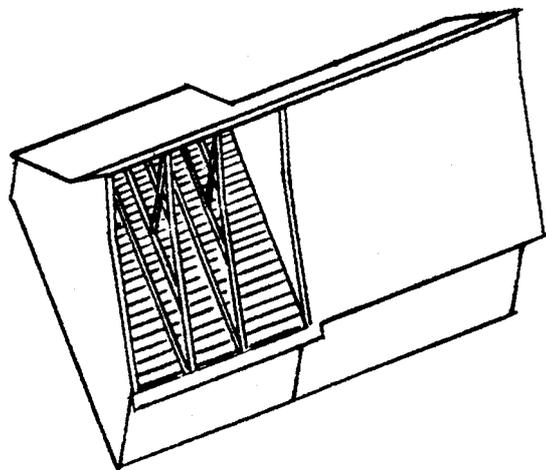


20. Sventramento dell'edificio allo scopo di creare appartamenti

55



Prospettiva



Pianta

Caratteristiche del tipo di costruzione

Anno di costruzione:

corpo dell'edificio con carattere storico

Caratteristiche architettoniche:

elementi costruttivi non sfruttati, quali rimesse e stalle

Concezione dei locali:

grande locale non isolato e malamente illuminate con in genere un tetto ampio

Utilizzazione

Tipo di utilizzazione:

rimessa/stalla

Altre utilizzazioni:

—

Numero di unità d'abitazione:

0

Concetto della costruzione

Struttura statica:

pareti esterne portanti, soffitte in carpenteria

Aperture:

esistono solo montanti singoli

Modificazione del sistema portante:

possibile all'interno

Materiale

Pavimenti:

struttura di travi di legno

Pareti esterne:

muratura di pietre tagliate

Pareti divisorie:

nessuna oppure di legno

Cantine:

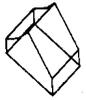
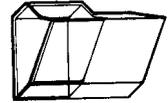
senza scantinato

Finestre:

solo poche aperture, in parte senza finestre

Tetto:

tetto a falda, tegole



20. Sventramento dell'edificio allo scopo di creare appartamenti

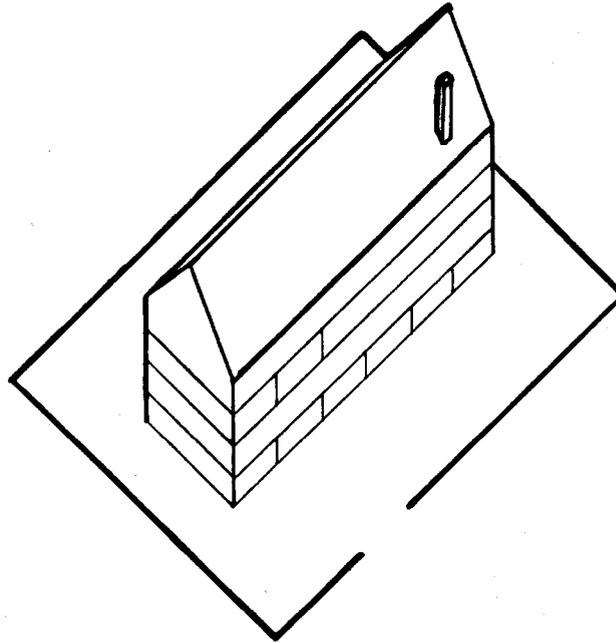
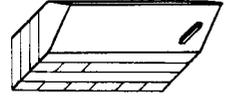
In certi nuclei dei villaggi è reperibile un tipo di costruzione contadina che oggi non viene più sfruttato a scopi agricoli. Soprattutto gli edifici o i fabbricati agricoli si prestano spesso a una trasformazione. A questo proposito insorge innanzi tutto il problema a sapere se l'edificio sia degno di protezione ed in che modo:

- se l'edificio è degno di protezione quale oggetto singolo, occorre tener conto di eventuali misure di protezione radicali che ne proteggano il carattere essenziale.
- Se l'edificio, considerato unicamente quale parte di un paesaggio, è oggetto di misure di protezione concernenti soltanto la sua struttura, esso può eventualmente venir ricostruito, rispettivamente ristrutturato, conservando solo le facciate, nel qual caso occorre soddisfare esigenze strutturali dettagliate (mantenimento della pendenza del tetto originale, impiego di materiali ben determinati, ecc.).
- Poiché gli edifici o i fabbricati agricoli non sono in alcun modo adatti ad un'utilizzazione a scopo di abitazione, le misure di protezione del carattere essenziale concernenti la facciata (impossibilità dell'apertura di finestre) e la suddivisione dei locali (non adatti quali locali d'abitazione) creano conflitti insolubili.
- Con mezzi atti a **proteggere le strutture** si può invece creare una nuova costruzione che, sia per quanto concerne il volume, sia per quanto concerne la scelta dei materiali corrisponde alla costruzione precedente e si adatta all'ambiente. Le norme dettagliate concernenti la sistemazione e motivate per quanto concerne la tutela dei monumenti hanno evidentemente la precedenza rispetto alle norme edilizie generali. Una costruzione sostitutiva di dimensioni identiche, rispettivamente uno sventramento dell'edificio, possono quindi ancora essere realizzati nel caso in cui i tipi di costruzione abituali non fossero possibili nel modo più assoluto.

Per quanto concerne l'insieme, cfr. - **tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese.**

Tipo vecchia fabbrica

Progetti di rinnovamento



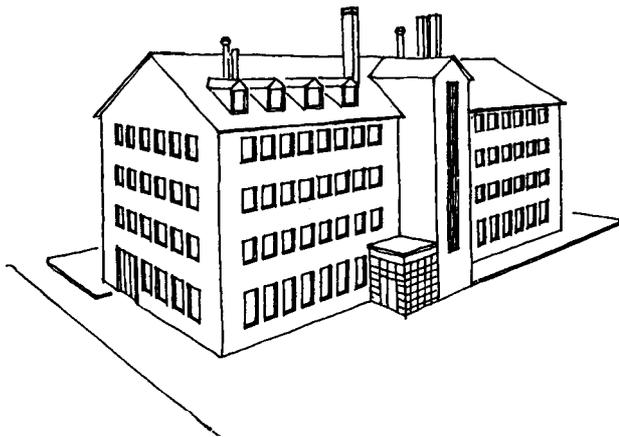
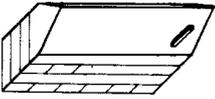
- 21. Utilizzazione mista: abitazione, artigianato, prestazioni di servizio
- 21.1 Modificazione dell'utilizzazione all'interno della zona edificabile
- 21.2 Modificazione dell'utilizzazione all'esterno della zona edificabile

59

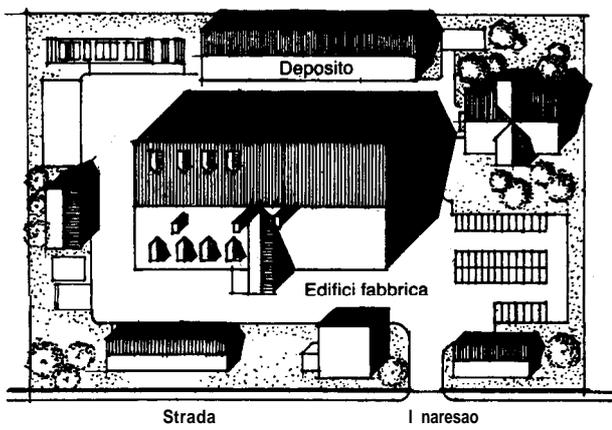


- 22. Centro per il (piccolo) commercio e le prestazioni di servizio

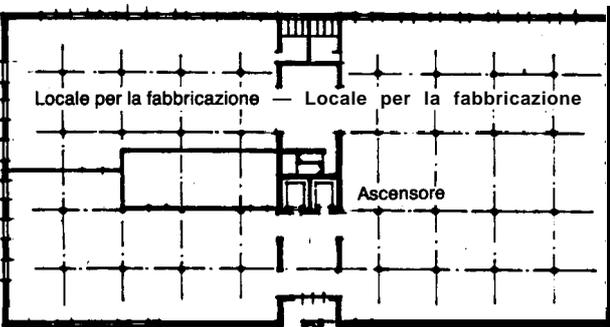
60



Prospettiva



Situazione



Pianta

Caratteristiche del tipo di costruzione

Anno di costruzione:

- prima dell'inizio del secolo

Caratteristiche architettoniche:

ampio volume con struttura semplice

Concezione dei locali:

costruzione di tipo massiccio con locali molto profondi, pavimenti con carico per lo più non adatto ad un'industria moderna

Utilizzazione

Tipo di utilizzazione:

industria ed artigianato

Altre utilizzazioni:

deposito, utilizzazione della forza idraulica

Numero di unità d'abitazione:

—

Concetto della costruzione

Struttura statica:

costruzione massiccia con solette di tavelloni o travi di legno, ev. montanti di ghisa

Aperture:

piccole aperture senza problemi

Modificazione del sistema portante:

costosa, tuttavia possibile

Materiale

Pavimenti:

tavelloni / legno

Pareti esterne:

mattoni /muratura di pietre tagliate/intonaco

Pareti divisorie:

riempimento tra i montanti, mattoni

Cantine:

senza scantinato oppure con cantina a volta

Finestre:

vetrata semplice

Tetto:

tegole/ardesia



21. Utilizzazione mista: abitazione, artigianato, prestazioni di servizio

Sempre più spesso i vecchi edifici un tempo adibiti a fabbrica diventano liberi per nuove utilizzazioni, non essendo più adatti ai metodi di produzione odierni.



21.1 Modificazione dell'utilizzazione all'interno della zona edificabile

Qualora si trovino in posizione centrale, nel quadro della nuova occupazione esiste un grande interesse ad introdurre un tipo di utilizzazione mista. Insorgono qui i problemi seguenti:

- ubicazione attuale: se per motivi tradizionali il fondo è situato in una zona industriale/artigianale, di regola non è ammessa un'utilizzazione a scopo d'abitazione. In questi tipi di zone sono infatti al massimo autorizzate le abitazioni destinate ai collaboratori dell'azienda che devono vivere sul luogo di lavoro (portinaio, ecc.). E questo il motivo per cui deve aver luogo una modificazione della classe della zona in una zona residenziale ed in una zona destinata all'artigianato.
- Nuove norme edilizie: qualora siano necessari lavori di trasformazione tali che viene a mancare la **-tutela dei diritti acquisiti** è necessario che **disposizioni per la tutela dei monumenti** garantiscano il mantenimento delle condizioni contrarie al diritto edilizio oppure occorre che la sistemazione sia resa più flessibile da un **- piano di utilizzazione speciale**.
- Esigenze concernenti **illuminazione e ventilazione** di locali d'abitazione: i locali che servono quale soggiorno durevole devono di regola poter usufruire di un'illuminazione e di una ventilazione naturali. Si tratta qui di rispettare certi valori minimi per quanto concerne la relazione tra la superficie delle finestre e quella del pavimento. Se ciò non fosse possibile a causa della profondità dell'edificio e nonostante un'ottimizzazione dell'organizzazione interna (ripartizione delle superfici tra abitazione, artigianato e depositi all'interno dell'edificio; conformazione della pianta dei singoli locali d'abitazione), per motivi d'interesse pubblico alla conservazione dell'edificio deve essere possibile ottenere un' **-autorizzazione speciale**.



21.2 Modificazione dell'utilizzazione all'esterno della zona edificabile

È tipico il fatto che le vecchie fabbriche possono trovarsi anche all'esterno di un assieme d'insediamenti, ma in relazione con lo stesso, a causa del fatto che la scelta dell'ubicazione al momento della costruzione è stata dettata dalla possibilità di sfruttare la forza idrica o dalla presenza di altre materie prime (cave d'argilla, legno, ecc.). Poiché non sarebbe più auspicabile l'applicazione di tali utilizzazioni, gli oggetti in questione non sono di regola più compresi in un piano di azionamento successivo: l'esercizio può essere continuato esclusivamente in virtù della - tutela dei diritti acquisiti e l'edificio può essere oggetto solo di lavori di manutenzione. Le trasformazioni e le altre modificazioni sono invece possibili solo giusta l'art. 24 cpv. 2 LPT. Se l'esercizio esistente è abbandonato e lo si deve sostituire con un sistema di utilizzazione misto comportante un'utilizzazione come abitazione, si potrà scegliere tra le possibilità seguenti:

- **azzonamento** del fondo in questione, in quanto possa essere dimostrato un bisogno adeguato di ulteriori superfici abitabili, tenendo conto dei presupposti di cui all'art. 15 LPT e se sulla base degli obiettivi e delle norme della pianificazione del territorio (art. 1 e 3 LPT) possa essere sufficientemente motivata l'adozione di una tale misura.
 - Allestimento di un piano di utilizzazione speciale. A seconda della legislazione vigente nel cantone è autorizzato contemporaneamente anche un azionamento. Inoltre i piani di utilizzazione speciale permettono di elaborare disposizioni dettagliate concernenti la struttura e l'utilizzazione, come possono essere richieste per tali oggetti per la tutela dei monumenti e la protezione del paesaggio.
 - **Concessioni di un'autorizzazione speciale giusta l'art. 24 cpv. 2 LPT**, in quanto possa essere salvaguardata una certa identità con l'edificio anteriore. Inoltre non deve essere fatta alcuna modificazione importante delle infrastrutture primarie e dell'ambiente e non vi deve altresì essere alcuna opposizione con altri interessi preponderanti.
- Nella prassi e dal punto di vista del realizzatore le possibilità menzionate dovrebbero essere assai simili l'una all'altra per il motivo seguente: onde permettere una valutazione ampia degli interessi in causa sarà indispensabile presentare un progetto di modificazione dell'utilizzazione dettagliato e convincente per garantire la realizzazione della modificazione della classe delle zone o di un piano di utilizzazione speciale.



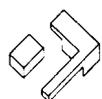
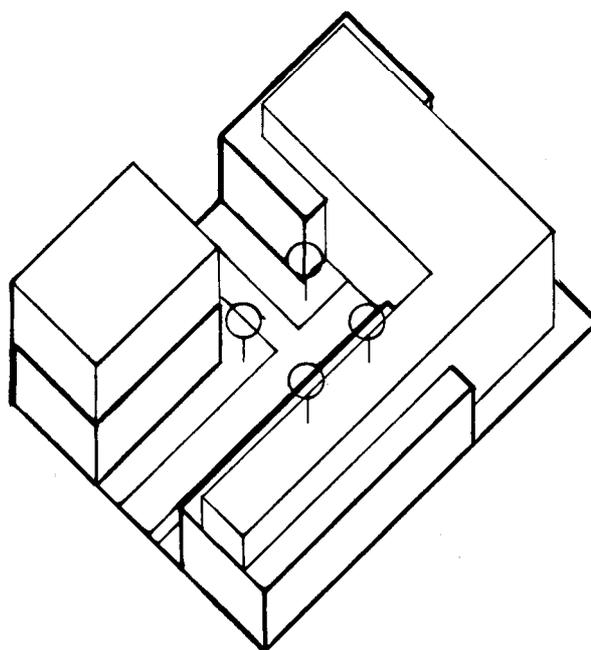
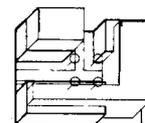
22. Centro per il (piccolo) commercio e le prestazioni di servizio

Qualora vecchie fabbriche diventino libere per nuove utilizzazioni all' interno di un insediamento e ciò a causa della cessazione dell'esercizio o del trasferimento dello stesso in altra località, non sempre si manifesta la necessità dell'introduzione di utilizzazioni a scopo di abitazione. L'ubicazione in una zona industriale/artigianale può in tal caso essere mantenuta. Secondo le regolamentazioni usuali, in questi tipi di zona sono ammessi in modo illimitato solo utilizzazioni come ufficio. Qualora esistesse tuttavia l'intenzione d'insediarvi anche un (piccolo) commercio insorge il problema seguente:

- . l'installazione di tali aziende è resa impossibile da utilizzazioni come ufficio che offrono un miglior rendimento finanziario. Affinchè possa essere garantita un'utilizzazione commerciale mista devono essere adottate le disposizioni seguenti:
 - eliminazione di una **quota massima di uffici**
 - allestimento di un **piano di utilizzazione speciale**. A seconda del diritto cantonale in questo modo è possibile anche eliminare la quota massima di uffici, nonchè fornire dati più precisi concernenti il tipo di utilizzazione commerciale rimanente e l'ubicazione della stessa, all'interno dell'edificio (ad es. riserva dell'utilizzazione del pianterreno per negozi di prodotti d'uso quotidiano).

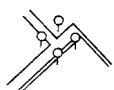
Tipo zona artigianale/industriale

Progetti di rinnovamento



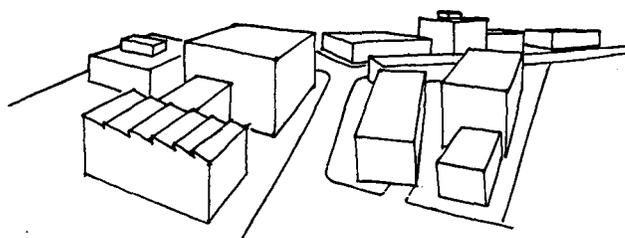
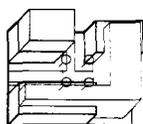
23. Zona artigianale/industriale completata da abitazioni

63

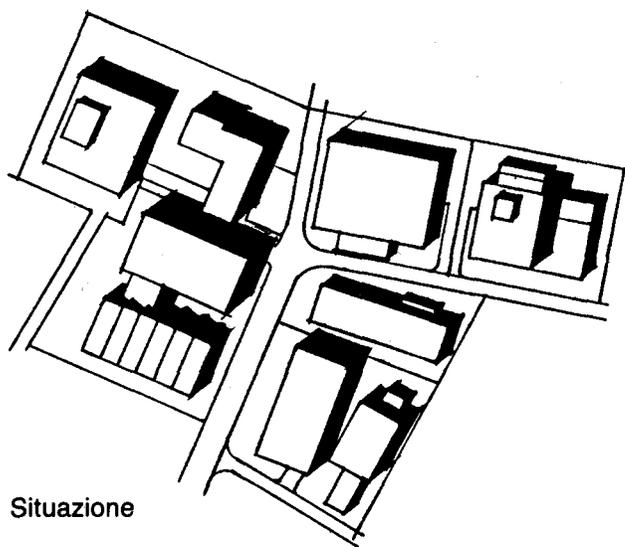


24. Valorizzazione ed adattamento del suoio pubblico periferico

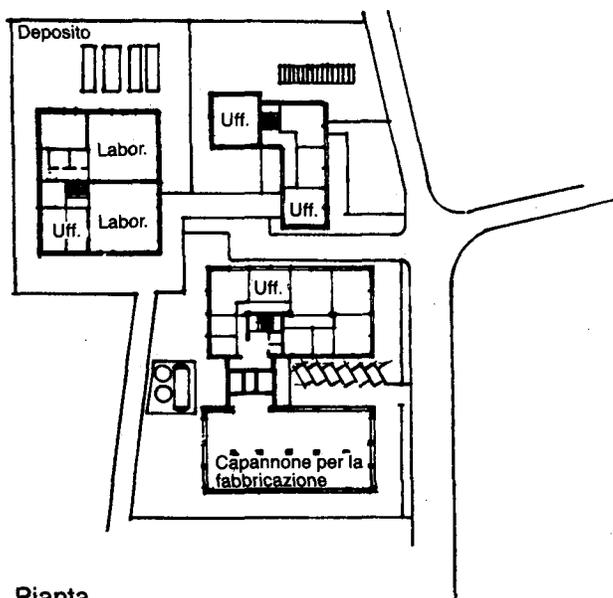
64



Prospettiva



Situazione



Pianta

Caratteristiche del tipo di costruzione

Anno di costruzione:

-1960-1990

Caratteristiche architettoniche:

zona industriale esistente senza attività moleste

Concezione dei locali:

edifici ad intelaiatura con montanti e tromba delle scale utilizzata quale elemento stabilizzante/ascensore/elementi delle pareti

Utilizzazione

Tipo di utilizzazione:

industria ed artigianato

Altre utilizzazioni:

posteggi, depositi

Numero di unità d'abitazione:

abitazione del personale d'esercizio

Concetto della costruzione

Struttura statica:

costruzione ad intelaiatura con facciata di protezione, quadro regolare di montanti

Aperture:

senza problemi, eccettuati gli elementi stabilizzanti (ascensore, tromba delle scale)

Modificazione del sistema portante:

molto costosa

Materiale

Pavimenti:

calcestruzzo, parzialmente soletta ad elementi cavi

Pareti esterne:

calcestruzzo/vetro/ metallo

Pareti divisorie:

gesso/pannelli a sandwich

Cantine:

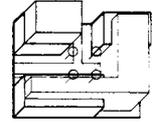
senza scantinato, oppure depositi e posteggi

Finestre:

elemento della facciata, apribili solo in parte

Tetto:

tetto piano



23. Zona artigianale/industriale completata da abitazioni

A causa della modificazione dei sistemi di produzione, nonché dell'aumento del settore terziario nell'industria e dei trasferimenti della produzione, in certe zone industriali lo stato dell'inquinamento si è modificato a tal punto da permettere per principio l'insediamento di abitazioni. Su superfici molto ampie esistono contemporaneamente notevoli possibilità di concentrazione sotto forma di superfici non edificate, ampliamenti e sovrastrutture, nonché di nuove costruzioni sostitutive più concentrate al posto di:

- superfici non ancora edificate (utilizzate precedentemente quali punti di smistamento e quali piazzali di deposito, superfici di riserva non utilizzate e previste per ampliamenti dell'esercizio, ecc.)
- impianti d'allacciamento sovradimensionati e sostegni all'aperto
- superfici malamente sfruttate dal profilo edilizio (depositi ad un solo piano, rifugi, ecc.)
- possibilità di sopraelevazione per i più diversi tipi di edifici.

Se nell'ambito dei concetti di concentrazione si prevede anche la nuova sistemazione di un'utilizzazione a scopo abitativo, si creano i problemi seguenti:

- una **modificazione generale della classe** di tutta la zona in una zona d'abitazione ed in una zona artigianale non è affatto possibile, giacché in singoli settori non possono essere rispettate le prescrizioni concernenti le immissioni (continuazione della produzione, traffico dovuto all'esercizio).
- La **modificazione della classe di singole parti della zona** ed il fatto che si adottino norme edilizie generali non si rivela affatto sufficiente quale misura singola: infatti le modificazioni necessarie per l'allacciamento esistente, la creazione di un ambiente sopportabile sotto l'aspetto dell'utilizzazione quale abitazione (creazione di spazi liberi, di suolo pubblico e delle singole costruzioni, ampliamento delle attrezzature dell'insediamento con equipaggiamenti di uso quotidiano, ecc.) necessitano di un concetto che abbracci tutta la zona. In quest'ambito occorre poter ricorrere da un lato a disposizioni differenziate per quanto concerne l'utilizzazione, l'ubicazione e la sistemazione dei singoli edifici (onde poter rispettare le prescrizioni concernenti le immissioni e per motivi urbanistici) e dall'altro bisogna poter tener conto in modo adeguato dei compiti che incombono all'ente pubblico (realiz-

zazione dell'infrastruttura pubblica e di altre attrezzature dell'insediamento).

- L'elaborazione di un **piano di utilizzazione speciale per tutta la zona** potrebbe bensì creare la flessibilità necessaria nell'ambito di un'attribuzione più differenziata dell'utilizzazione, della situazione e della sistemazione dei singoli edifici; esso non sarebbe tuttavia in grado di soddisfare le esigenze a causa della densità della regolamentazione, abitualmente molto elevata: al momento dell'emanazione di un piano di utilizzazione speciale deve di regola essere già totalmente prevedibile l'andamento dello sviluppo edilizio e dell'utilizzazione della superficie in questione.

Per la soluzione di simili problemi si potrebbe procedere come segue:

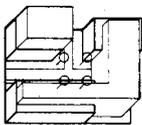
- **primo stadio:** occorre consultare i proprietari dei fondi e degli esercizi esistenti, onde allestire un **piano regolatore per la sistemazione del quartiere** che vincoli le autorità e su cui la popolazione possa esprimersi in modo adeguato (procedura di consultazione giusta l'art. 4 LIT). Nell'ambito di questo piano regolatore devono essere eseguiti i lavori seguenti:

allestimento di un *inventario* completo dello stato attuale (sfruttamento attuale e stato architettonico dei singoli edifici, comprese eventuali possibilità d'impiego per nuove utilizzazioni; progetti di sviluppo delle singole imprese locali, ecc.).

Formulazione di *progetti di sviluppo dei pubblici poteri* a media ed a lunga scadenza nella zona in questione e nei suoi dintorni.

Esecuzione di un sondaggio concernente i possibili *conflitti* che possono verificarsi tra i progetti di rinnovamento ed il sistema di allacciamento esistente, le prescrizioni concernenti le immissioni, l'insolazione sufficiente, la mancanza di attrezzature dell'insediamento (negozi, asili infantile), ecc.

- Enumerazione delle *possibilità di modificazione dell'utilizzazione* e della concentrazione, tenendo conto della situazione conflittuale.
- Eliminazione per principio di utilizzazioni, ripartizione approssimativa dei volumi edificabili.
- **Secondo stadio:** il concetto che vincola le autorità deve essere trasformato in disposizioni vincolanti per i proprietari dei fondi. Tramite una strumentazione ben differenziata delle singole parti della zona e sfruttando le possibilità adeguate di procedere per tappe, occorre tener conto in modo particolare del decorso, incerto nel tempo, del rinnovamento. Ciò dovrebbe essere possibile applicando in modo dif-



ferenziato le misure summenzionate, sulla base del piano direttore elaborato:

- modificazioni selettive della classe della zona esaurendo tutte le possibilità di diversificazione offerte dal diritto cantonale per la sistemazione dei singoli tipi di zona (ad es. <<zona residenziale ed artigianale 1,2 o 3>>, <<zona industriale>>, <<zona industriale/artigianale >>, ecc., ognuna classificata secondo un livello determinato per quanto concerne la sensibilità alle immissioni, la quota destinata alla zona residenziale, rispettivamente a quella artigianale, lo sfruttamento, le distanze, ecc.).
- Elaborazione di - **piani di utilizzazione speciale**, rispettivamente obbligo di allestire un piano di utilizzazione speciale per superfici scelte. Tali strumenti sono particolarmente adatti allorché — a seconda del diritto cantonale — una zona della regolamentazione di base può anche essere completata semplicemente con norme edilizie (<< speciali >>). L'allestimento di piani di utilizzazione speciale è necessario quando le diversificazioni desiderate non possono affatto essere realizzate mediante la regolamentazione di base (percentuale di zone verdi, limiti di costruzione, norme concernenti la costruzione dei tetti, dimensioni degli appartamenti dei singoli edifici, ecc.).
- Occupazione di vaste superfici non edificate mediante una - **costruzione di complessi** (le esigenze qualitative formulate in modo astratto nella legge possono essere misurate sulla base del piano regolatore dei quartieri, vincolante per l'autorità).



24. Valorizzazione ed adattamento del suolo pubblico periferico

La flessione della produzione artigianale ed industriale e la crescita del settore terziario aumentano le esigenze nel campo del lavoro. Qualora esista inoltre la possibilità di dedicare all'abitazione una parte della zona destinata all'industria ed all'artigianato, diventa assolutamente necessaria la creazione di un ambiente adeguato. Ciò non può essere tuttavia solo compito del committente private. Nel caso di un'utilizzazione più intensa di una zona, si tratta piuttosto di fornire prestazioni (concernenti le strutture primarie) quali oggi vengono già richieste nel caso di un fondo non edificato. Così

- l'insediamento di fermate dei trasporti pubblici e l'impianto delle loro linee,
 - la densità del traffico all'interno del quartiere (zone con rallentamento del traffico, strade a senso unico, strade senza uscita),
 - la sistemazione di strade e di piazze,
 - la sistemazione di aree pubbliche destinate allo svago all'interno dell'insediamento,
 - l'aumento degli spazi destinati ai ciclisti ed ai pedoni,
 - l'equipaggiamento pubblico dell'insediamento (luogo d'incontro nel quartiere, giardini d'infanzia, negozi con prodotti d'uso quotidiano, appartamenti per persone anziane, centri medico-sociali),
 - la creazione di posti di raccolta dei rifiuti
- costituiscono una parte delle misure che devono essere verificate ed in ogni caso pianificate dai poteri pubblici.

Tali misure non sono necessarie solo nel caso qui descritto: anche nei quartieri per i quali non si prevedono lavori di trasformazione importanti, i progetti concernenti il suolo pubblico possono contribuire in modo notevole alla qualità dell'insediamento. L'allestimento di un inventario dettagliato permette, in una prima fase, di reperire le lacune eventuali. Sotto forma di - **piano regolatore concernente la sistemazione del quartiere** può in seguito essere elaborato, con la collaborazione della popolazione, un concetto di rinnovamento vincolante per l'autorità. Questo modo di procedere presenta il vantaggio che singole misure possono essere coordinate perfettamente l'una con l'altra, qualora possano essere realizzate su un vasto arco di tempo e gradatamente.

Parte 2: singoli istituti giuridici e procedure

1.	Piano direttore	67
1.1	Piano direttore cantonale giusta gli art. 6 e segg. LPT	68
1.2	Piani regolatori comunali	71
2.	Regolamentazione di base dei piani di utilizzazione e di costruzione	77
2.1	Introduzione	78
2.2	Condizioni di base del piano di utilizzazione derivanti dal diritto superiore	78
2.3	Apprezzamento	80
3.	Procedura per la concessione della licenza edilizia	83
3.1	Introduzione	84
3.2	Tutela dei diritti acquisiti	85
3.3	Autorizzazione speciale	88
3.4	Costruzione di complessi	94
3.5	<<Clausola generale concernente l'estetica >>	99
3.6	Singoli problemi procedurali	102
4.	Piani di utilizzazione speciale	109
4.1	Funzione e natura dei piani di utilizzazione speciale, limiti	110
4.2	Rapporto con la regolamentazione di base concernente i piani di utilizzazione, possibilità di deroga	111
4.3	Procedura di allestimento, messa in vigore ed effetti giuridici	112
4.4	Nuova regolamentazione completa della possibilità di costruzione in sostituzione della regolamentazione di base	113
4.5	Piani di utilizzazione speciale che modificano solo parzialmente la regolamentazione di base	115
4.6	Apprezzamento	117
5.	Tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese	123
5.1	Introduzione	124
5.2	Conservazione della sostanza - protezione della struttura	125
5.3	Apprezzamento: rapporto tra protezione del paesaggio e dei monumenti e la rimanente pianificazione dell'insediamento	125
6.	Norme in materia di locazione	129
6.1	Introduzione	130
6.2	Lavori di manutenzione	130
6.3	Trasformazioni (miglioramenti dal punto di vista edilizio e dell'utilizzazione) senza disdetta ai conduttori esistenti	131
6.4	Modificazioni edilizie previa disdetta dei rapporti di locazione	132
6.5	Apprezzamento	133

7.	Servitù prediali, regolamentazione concernente la parcellazione	135
7.1	Introduzione	136
7.2	Tipi di servitù prediali che limitano la trasformazione	136
7.3	Modificazione e cancellazione delle servitù prediali	136
7.4	Apprezzamento	138

8.	Obblighi di costruire	139
8.1	Funzione e natura	140
8.2	<<Obblighi di trasformazioni ulteriori>>	140
8.3	Obbligo di creare impianti comuni	142

1.	Piano direttore	
1.1	Piano direttore cantonale giusta gli art. 6 e segg. LPT	68
1.1.1	Funzione e natura	68
1.1.1.1	Introduzione	68
1.1.1.2	Pianificazione e piani direttori	68
1.1.1.3	Obbligo che vincola l'autorità	68
1.1.2	Apprezzamento	69
1.1.2.1	Introduzione	69
1.1.2.2	Giustificazione di riserve di utilizzazione; possibilità di realizzazione di <<piani di trasformazione>>	70
1.1.2.3	(Ri)attivazione di piani direttori regionali	70
1.1.2.4	Impiego dei piani direttori quale base per misure speciali	70
1.2	Piani regolatori comunali	71
1.2.1	Funzione e natura	71
1.2.2	Differenza delle regolamentazioni cantonali	71
1.2.3	Apprezzamento	73
1.2.3.1	Osservazioni generali	73
1.2.3.2	Piani regolatori per la sistemazione dei quartieri	74

1. Piano direttore

1.1 Piano direttore cantonale giusta gli art. 6 e segg. LPT

1.1.1 Funzione e natura

1.1.1.1 Introduzione

Per adempiere alla propria missione, che è quella di garantire un'utilizzazione funzionale del suolo e una razionale abitabilità del territorio (art. 22 quater Cost.) la sistemazione del territorio non può accontentarsi di fare previsioni puntuali sul tipo ammissibile e sul grado di utilizzazione del suolo. La realizzazione di un'utilizzazione funzionale del suolo — che deve rispettare la massima dell'utilizzazione economica del suolo (art. 1 LPT) e tener conto dei diversi interessi di stato, società, economia e natura (art. 3 LPT) — costituirebbe un raffazzonamento qualora tutte le autorità incaricate della pianificazione non adottassero in comune concetti e programmi estesi e tali da permettere alle diverse attività che esplicano un influsso diretto sulla sistemazione del territorio di convergere verso una simbiosi sensata.

Il piano direttore serve a questo scopo: così ad esempio per i problemi concernenti il traffico, la tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese o la protezione dell'ambiente esiste il bisogno di armonizzare le pianificazioni settoriali di determinate parti del territorio. Il diritto federale impone ai cantoni di allestire i piani direttori (art. 6 e segg. LPT). Quale strumento centrale della pianificazione interregionale del territorio, al piano direttore incombono i compiti seguenti:

- rilevare le diverse circostanze ed i diversi interessi che esplicano un effetto sulla pianificazione del territorio (elaborazione delle basi);
- fare previsioni concernenti lo sviluppo auspicabile del territorio;
- sottoporre eventuali conflitti d'interessi concernenti la pianificazione del territorio ad una vasta procedura di consultazione, se del caso anche intercantonale;
- fissare i risultati in un piano che obbliga le autorità federali, cantonali e comunali che hanno un mandato qualsiasi nel quadro della pianificazione del territorio a sottostare alle decisioni ed ai poteri di apprezzamento scaturiti nell'ambito del piano direttore (per quanto concerne le diverse categorie di previsioni concernenti il piano direttore cfr. art. 5 Cpv. 2 OPT).

1.1.1.2 Pianificazione e piani direttori

È opportuno fare una distinzione tra la procedura di pianificazione ed il suo risultato, i piani direttori. Tra i piani direttori e le pianificazioni che ne scaturiscono esiste una gerarchia che si esprime segnatamente nel controllo obbligatorio dei piani di utilizzazione per verificare la loro conformità con il piano direttore cantonale (art. 26 cpv. 2 LPT). L'obbligo di far concordare i piani esige, al momento della loro elaborazione, che si adducano argomenti dall'alto verso il basso e viceversa (il cosiddetto principio del flusso e del riflusso). Per gli enti pubblici ai diversi livelli questo principio vale giusta l'art. 2 cpv. 1 LPT.

Occorre inoltre fare in modo che anche la popolazione possa partecipare in modo adeguato al processo di decisione (art. 4 LPT: informazione e partecipazione), ciò che riveste un'importanza particolare nel caso di pianificazioni concernenti zone già ampiamente edificate: le modificazioni progettate all'interno dell'insediamento nel caso della loro realizzazione causano cambiamenti tanto importanti per le costruzioni e le strutture sociali ed economiche esistenti che una possibilità di essere consultati da parte degli interessati potenziali sembra ancora più fondata e razionale in una fase di pianificazione preliminare.

1.1.1.3 Obbligo che vincola l'autorità

Poiché il piano direttore riveste una funzione di vera e propria piattaforma girevole cui spetta il compito di armonizzare alla base le diverse misure di pianificazione che vengono adottate in virtù delle differenti legislazioni e pianificazioni settoriali, ne risulta conseguentemente la differenza essenziale tra i piani direttori ed i piani e le misure che hanno un effetto diretto sul territorio: solo i piani direttori sono vincolanti per le autorità, art. 9 cpv. 1 LPT.

I piani direttori hanno quindi solo effetti indiretti, anche se tuttavia decisivi, sulle attività esercitate nel settore edilizio soprattutto dai privati. Gli aspetti più importanti che scaturiscono dagli obblighi che vincolano le autorità per il rinnovamento degli insediamenti sono i seguenti:

- *subordinazione dei piani di utilizzazione dei comuni (<<piani di utilizzazione preliminare>>)*

Il potere di apprezzamento concernente i piani di utilizzazione da parte dell'organo competente per la pianificazione degli stessi è subordinate ai piani direttori.

A seconda del cantone ciò avviene nei modi più diversi e, a seconda dei casi, per mezzo di norme molto concrete. A questo punto possono insorgere problemi molto gravi per quanto concerne il rispetto dell'autonomia, come è garantita per legge ai comuni incaricati di adottare piani di utilizzazione (l'estensione concreta dell'autonomia dei comuni in materia di pianificazione risulta in primo luogo dal diritto cantonale. Cfr. tuttavia anche l'art. 2 cpv. 3 LPT, giusta il cui tenore le autorità alle quali sono affidati compiti in materia di pianificazione devono fare in modo di concedere la libertà d'azione necessaria per l'adempimento del loro mandato alle autorità che sono loro subordinate). Le norme troppo estese dei piani direttori possono creare problemi, soprattutto in rapporto con la struttura giuridica corrispondente del diritto edilizio cantonale e di quello concernente la pianificazione del territorio. Infatti è proprio per i piani di utilizzazione concernenti zone già ampiamente edificate che i comuni hanno spesso una libertà d'azione insufficiente e tale da non permettere loro di emanare norme conformi alla struttura concreta — e per lo più creata sulla base di altre disposizioni legali — delle costruzioni e delle utilizzazioni; cfr. anche punto 2.2.

• *Limitazione del potere di apprezzamento delle autorità nel caso di altre decisioni concernenti la pianificazione del territorio*

Oltre alla libertà d'azione dei comuni nell'emanare regolamenti edilizi e regolamenti delle zone, essi godono di un largo potere di apprezzamento in alcuni altri settori, come, ad esempio, nel settore amministrativo costituito dalla procedura per la concessione della licenza edilizia. Lo stesso vale tuttavia anche per le decisioni concernenti misure nell'ambito della protezione del paesaggio e della tutela dei monumenti, per quanto riguarda oggetti d'importanza comunale oppure per la soppressione, rispettivamente la modificazione, di linee di costruzione, l'adozione di piani di utilizzazione speciale, la politica comunale nel settore immobiliare, ecc. Tale libertà d'azione nell'esercitare il potere di apprezzamento deve rispettare i piani direttori, qualora sia possibile dedurre dagli stessi — direttamente o indirettamente — considerazioni e valutazioni adeguate.

. *Possibilità di modificazione in funzione dei problemi*

Poiché i piani direttori vincolano esclusivamente le autorità, essi possono venire permanentemente verificati ed eventualmente adeguati, non appena si pre-

sentano nuovi compiti oppure sia possibile trovare una soluzione globalmente migliore, cfr. art. 9 cpv. 2 LPT. Ciò rappresenta un vantaggio importante in rapporto ai piani di destinazione che vincolano i proprietari fondiari e la cui modificazione è resa difficile dalla legislazione federale per motivi inerenti alla sicurezza giuridica (cosiddetta garanzia dei piani; a questo proposito cfr. anche punto 4.6.2, in rapporto con l'allestimento dei piani di utilizzazione speciale).

1.1.2 Apprezzamento

1.1.2.1 Introduzione

L'adozione di un piano direttore costituisce la tappa più importante nella procedura di realizzazione di un piano particolare: essa è indispensabile allorché si tratti di prendere in considerazione e di organizzare nel loro assieme diversi settori parziali e che occorra inoltre garantire che l'interdipendenza di tali settori venga presa in considerazione in modo adeguato (ad es. ciò che vale quando si tratta dell'organizzazione dell'utilizzazione e del traffico in un quartiere centrale urbano, ampiamente edificato e con un carattere prettamente multifunzionale, se contemporaneamente si tratta di tener conto anche della situazione geografica e del suo sviluppo in rapporto all'insediamento). Tra gli obiettivi, ivi comprese le misure prescritte dalla legge in diversi settori del diritto concernenti la pianificazione del territorio (leggi sulla circolazione stradale e sulla protezione dell'ambiente, sulla protezione del paesaggio, ecc.) e la loro realizzazione concreta sotto forma di piani di sistemazione delle vie di comunicazione, di programmi di protezione contro i rumori oppure di piani di utilizzazione, il piano direttore deve prevedere una coordinazione adeguata ed una realizzazione provvisoria dei singoli e diversi contributi a tale realizzazione.

Queste constatazioni hanno un valore generico. Uno sfruttamento delle possibilità offerte dal piano direttore generale diventa tuttavia attuale proprio nel caso della pianificazione d'insediamenti esistenti: un presupposto rilevante per un <<sviluppo dell'insediamento verso l'interno>> costituisce la volontà politica di tutti quelli che intendono opporsi all'estensione degli agglomerati ed all'aumento dell'inquinamento ambientale che ne risulta.

Per poter tuttavia soddisfare in futuro i bisogni nuovi o differenti della società, dell'economia e dello Stato nelle zone già ampiamente edificate, il piano direttore

si troverà confrontato con esigenze speciali a livello interregionale. Occorre tener conto soprattutto dei punti sviluppati qui di seguito.

1.1.2.2 Giustificazione di riserve di utilizzazione; possibilità di realizzazione di << piani di trasformazione >>

Le riserve fisiche di utilizzazione (aumento della superficie utilizzabile mediante ampliamento, trasformazione e rinnovamento), nonché le possibilità di utilizzazione più intensa delle superfici esistenti (ad es. locazione, utilizzazione molteplice di edifici pubblici, valorizzazione dello spazio esterno) devono essere valutate in una fase iniziale. Occorre per questo valutare la dinamica di mutamento delle strutture esistenti, cioè occorre fare previsioni per determinate il periodo della realizzazione effettiva di misure adeguate: occorre così ad esempio tener conto del fatto che la durata di pianificazione dei regolamenti edilizi e dei regolamenti delle zone (15 anni) non è adeguata nel caso di zone ampiamente edificate, poiché non ha bisogno di coincidere con i termini d'ammortamento delle diverse costruzioni esistenti, che sono al beneficio di una vasta tutela dei diritti acquisiti.

Ž Esempio.-

lo sblocco delle soffitte, finora utilizzate quali solai, locali per l'asciugatura e locali di deposito, a scopo di fame delle abitazioni mediante modificazione di norme delle leggi edilizie cantonali, rispettivamente mediante una facilitazione generale nell'ambito dei regolamenti edilizi e dei regolamenti delle zone comunali crea bensì un aumento teorico del volume delle abitazioni, ma non fornisce indicazione veruna sulla realizzazione che ci si attende effettivamente nel settore delle trasformazioni delle soffitte da parte di investitori privati. Contemporaneamente è opinabile se con l'adozione di tali misure generali si possano ottenere soluzioni adeguate nel singolo caso.

Dal 1989, per ottenere l'approvazione dei loro piani di utilizzazione, in virtù del diritto federale i comuni sono tenuti ad indicare <<quali riserve di utilizzazione esistono in zone ampiamente edificate e come tali riserve possono essere sfruttate in modo economico (art. 26 cpv. 2 OPT) >>. Questa disposizione non risolve il problema, in quanto tali dati dovrebbero già figurare quali basi nel piano direttore cantonale conformemente al principio del flusso e dei riflusso summenzionato. Dopo un'armonizzazione adeguata con altri aspetti

interregionali — e tenendo conto dello sviluppo regionale in generale — essi dovrebbero servire a determinare le esigenze da rispettare per l'allestimento dei piani comunali di utilizzazione. Comunque, sia che la determinazione delle riserve abbia già avuto luogo nell'ambito della pianificazione interregionale, sia solo al momento dell'allestimento dei piani d'utilizzazione soggetti all'approvazione dell'autorità cantonale, occorre tener conto del fatto che non soltanto il piano di utilizzazione, bensì tutta la politica comunale nel suo assieme è responsabile per determinare se e in quale arco di tempo è possibile mobilitare le riserve.

1.1.2.3 (Ri)attivazione di piani direttori regionali

Nel caso dei piani direttori cantonali occorre già avere a disposizione considerazioni concernenti lo sviluppo previsto del territorio di tutto il cantone (art. 6 cpv. 1 LPT). Ciò non significa tuttavia che i risultati debbano per forza figurare in un documento unico: infatti, parallelamente ad un progetto di pianificazione generale, che richiede una coordinazione con la Confederazione o con i cantoni vicini e che deve perciò logicamente essere contenuta in un piano unitario, esistono numerose direttive concernenti la pianificazione che hanno esclusivamente un'importanza regionale. Per poter effettivamente esaurire le possibilità offerte da un aggiornamento flessibile del piano, possibilità che scaturiscono dall'obbligo che vincola le autorità, sarebbe opportuno allestire un numero maggiore di piani direttori <<cantonali>> che si aggiungerebbero ai piani direttori <<regionali>>. Le esperienze fatte con la pianificazione del territorio interregionale hanno infatti dimostrato che gli adeguamenti ammissibili ed auspicabili, sotto l'aspetto giuridico, dei piani direttori cantonali non sono potuti essere realizzati a causa del fatto che sarebbero stati causa di grandi dispendi sul piano organizzativo, finanziario e tecnico. Proprio nel caso dei piani di rinnovamento si rende necessario tuttavia un piano direttore efficiente ed in grado non solo di essere gestito, bensì anche in grado di potersi adeguare alle difficoltà di realizzazione della pianificazione degli insediamenti, difficoltà che sono molto maggiori che non nel caso delle superfici non edificate.

1.1.2.4 Impiego dei piani direttori quale base per misure speciali

Sarebbe razionale che i piani direttori contenessero viepiù dichiarazioni verbali, con le quali possano es-

sere trattati i veri problemi, rispettivamente possano essere formulati gli obiettivi che dovranno essere perseguiti dai singoli piani direttori. Le rappresentazioni cartografiche, munite di segni convenzionali, non contribuiscono certo in modo concreto all'assolvimento dei compiti, se in tal modo ci si limita ad indicare in modo astratto soltanto l'ubicazione di singoli progetti oppure le misure speciali (ad es. mandato al comune di conservare intatta la struttura del nucleo dell'insediamento).

È proprio nei settori che non trovano probabilmente posto — o soltanto un posto insufficiente — nei regolamenti edilizi e nei regolamenti delle zone, settori nei quali i comuni godono di una grande libertà di apprezzamento, che i piani direttori dovrebbero contenere un numero maggiore d'indicazioni. Questo a causa del fatto che un grande numero di decisioni, apparentemente di scarsa importanza, possono, non appena aggiunte le une alle altre, sfociare a poco a poco in risultati molto differenti. Per fare in modo che le concezioni espresse dai piani direttori per uno spazio limitato possano veramente inserirsi in un contesto razionale conforme al piano, sarebbe opportuno che le decisioni seguenti si riferissero ad indicazioni iscritte nei piani direttori. Potrebbe ad esempio obbligare i comuni, che sono infatti gli artefici più importanti del rinnovamento degli insediamenti, a verificare almeno le possibilità seguenti:

- promovimento della creazione d'impianti comuni (posteggi per i veicoli, impianti di combustione, aree di svago, ecc.);
- allestimento, rispettivamente promovimento di piani pubblici di utilizzazione speciale da far elaborare da privati;
- perseguimento a lunga scadenza della sistemazione delle vie di comunicazione, soppressione di vecchie linee di costruzione;
- acquisto da parte dei poteri pubblici di fondi scelti in modo razionale, onde rendere possibile una locazione adeguata a favore di aziende artigianali o di gruppi di locatari ben determinate.

1.2 Piani regolatori comunali

1.2.1 Funzione e natura

(Per una visione d'insieme, cfr. i commenti concernenti il piano direttore cantonale, in particolare il punto 1.1.1, che valgono anche sul piano comunale. Occorre tuttavia osservare che la legge sulla pianificazione del

territorio non prescrive ai cantoni che i comuni debbano introdurre un proprio piano regolatore).

Il piano regolatore comunale ha per principio la stessa funzione esercitata dal piano direttore interregionale. Infatti, partendo dall'idea che una pianificazione ed una sistemazione razionali del territorio non possono scaturire esclusivamente da piani settoriali, anche sul piano comunale esiste il *bisogno di una pianificazione dello sviluppo a livello superiore*. Per quanto concerne il rinnovamento all'interno delle zone edificate esistenti occorrerebbe sfruttare più spesso le possibilità che scaturiscono da tali concetti, a causa del fatto che è molto più difficile controllarne l'esecuzione e più difficile ancora pianificarle su un arco di tempo, che non realizzare piani <<in zone non edificate >>. Oltre al bisogno di coordinate l'attività dei privati nel settore edilizio con compiti affidati ai pubblici poteri, si tratta anche di sviluppare concezioni che non hanno bisogno di ampliarsi o di limitarsi a quanto previsto per i piani di utilizzazione giusta l'art. 15 LPT. Per quanto concerne la procedura occorre evidenziare particolarmente due aspetti:

- i concetti legati ad un piano direttore non sono vincolanti per le autorità e possono quindi essere adeguati in modo flessibile allo sviluppo corrente;
 - la procedura formale di pianificazione prevede che la popolazione possa partecipare in modo adeguato all'allestimento dei piani e che un organo legislativo possa votare in merito agli stessi.
- (Per quanto concerne i vantaggi materiali, cfr. <<Apprezzamento>> al punto 1.2.3).

1.2.2 Differenza delle regolamentazioni cantonali

La regolamentazione giuridica dei piani regolatori comunali varia notevolmente da cantone a cantone. È possibile riconoscervi principi di base in parte diversi l'uno dall'altro che sono pertinenti alle funzioni per le quali sono stati introdotti nel quadro della pianificazione locale del territorio.

La regolamentazione giuridica di un piano direttore deve necessariamente essere molto flessibile, onde poter affrontare i più diversi problemi concernenti la pianificazione del territorio. Si può perciò constatare che non esiste per principio alcun ostacolo giuridico ad un'applicazione molteplice di questo istituto: i piani regolatori comunali sono perciò suscettibili di ricevere qualsiasi costatazione vincolante per l'autorità e che riguardi la pianificazione del territorio. Nel quadro

del rinnovamento all'interno delle zone edificate è quindi necessario in primo luogo *sfruttare in modo razionale le possibilità esistenti*.

• Esempio: art. 5 LE/SG

<< Il comune politico allestisce i piani regolatori necessari per la pianificazione locale e per lo sviluppo dell'infrastruttura, quali i piani concernenti gli insediamenti, il paesaggio, le vie di comunicazione e l'approvvigionamento.>> (cpv. 1)

<< I piani regolatori devono soprattutto orientare, sulla base della situazione esistente e di quella prevedibile, in merito agli impianti principali delle vie di comunicazione, alle future zone edificabili ed alle zone agricole, agli impianti di approvvigionamento d'acqua e di energia, agli impianti di scarico delle acque luride ed alla rimozione dei rifiuti, ai monumenti naturali ed ai beni culturali che devono essere protetti. I settori che, secondo l'esperienza, sono minacciati dalle valanghe o da altri elementi naturali devono essere segnalati nei piani regolatori. >> (Cpv. 2)

<<Questi piani hanno il valore di direttiva per gli organi e le autorità incaricati della pianificazione del territorio. >> (cpv. 3)

<< È opportuno tener conto dei piani generali cantonali e regionali che sono stati approvati. >> (cpv. 4)

. Esempio: art. 68 LE/BE

<<Tutti i dati essenziali che servono a descrivere la situazione reale e l'organizzazione futura dei fondi comunali devono essere raggruppati in uno studio di base elaborato in vista della pianificazione locale. L'art. 6 della Legge federale sulla pianificazione del territorio è applicabile per analogia. >> (cpv. 1)

<< I piani direttori adattano le zone di utilizzazione, le infrastrutture primarie e le vie di comunicazione. Possono trattare segnatamente:

- a) la protezione del paesaggio, delle località, la tutela dei monumenti naturali e culturali;
- b) la sistemazione dell'insediamento, dei nuclei e dei quartieri, nonché delle zone di svago;
- c) gli edifici, gli impianti e le attrezzature pubbliche;
- d) le infrastrutture primarie e le vie di comunicazione;
- e) lo sviluppo economico e l'agricoltura;
- f) le misure di pianificazione da adottare in futuro. >> (Cpv. 2)

<< I piani direttori vincolano le autorità comunali. Su proposta del comune le autorità incaricate dell'approvazione possono estendere la portata di questo vincolo obbligatorio agli organi regionali competenti ed alle autorità cantonali, nonché ai responsabili delle infrastrutture primarie. >> (cpv. 3)

• Esempio:§ 18 LE/ZG

<< Il piano di sistemazione locale completa il piano direttore cantonale per quanto concerne i propri obiettivi. Esso serve quale base per l'allestimento del piano delle zone e l'emanazione di ulteriori norme edilizie comunali e informa in merito alla struttura primaria del settore edificabile. >>

1.2.3 Apprezzamento

1.2.3.1 Osservazioni generali

I piani regolatori comunali sono in pratica ancora legati troppo spesso ad una concezione settoriale delle diverse pianificazioni. Ciò è in parte dovuto alle regolamentazioni cantonali: nel canton S. Gallo la legislazione prevede, ad esempio, l'allestimento di piani direttori secondari per le zone edificate, la sistemazione del paesaggio, le vie di comunicazione e di approvvigionamento (cfr. il già citato art. 5 cpv. 1 LE/SG). Nel canton Zurigo i comuni devono perfino limitarsi all'allestimento dei piani di sistemazione delle vie di comunicazione, cfr. § 31 LPE/ZH. Queste regolamentazioni non tengono tuttavia conto delle modificazioni avvenute nel quadro dei compiti di pianificazione, come è il caso per il rinnovamento interno.

Proprio il fatto che il rinnovamento degli insediamenti può essere eseguito in primo luogo mediante misure puntuali collegate con numerose imposizioni locali, i comuni hanno un ruolo decisivo anche per quanto concerne la pianificazione: essi devono destreggiarsi continuamente con una libertà d'azione limitata e reagire di conseguenza con misure differenziate. Invece dei piani direttori parziali che concernono tutto il territorio comunale è perciò necessario ricorrere sempre più a concetti generali che non solo preannunciano i singoli progetti, ma permettono anche di creare una problematica concernente i compiti da risolvere (nel caso estremo ci si potrebbe spingere fino alla formulazione, vincolante per l'autorità, dei problemi speciali che si manifestano nei singoli quartieri; ne scaturirebbe almeno l'obbligo di prendere conoscenza di un *modo di concepire il problema*, affinché tutta la politica comunale concernente la pianificazione possa diventare coerente nella maggior misura possibile). Quando i piani regolatori comunali sono connessi con concetti di pianificazione che concernono problemi strutturali determinati, potrebbe perfino essere necessaria l'introduzione di un vero e proprio piano regolatore di quartiere, cfr. qui di seguito il punto 1.2.3.2. Un piano regolatore comunale << unitario >> può presentare i vantaggi seguenti in materia di rinnovamento interno:

Ž *i presupposti e le intenzioni* elaborati i nell' ambito di un piano regolatore comunale unitario, rispettivamente che possono essere prescritti in modo vincolante per l'autorità, dovrebbero trovare posto nella pianificazione cantonale già in una prima fase. Oltre a ren-

dere possibile concetti regionali validi, si può in tal modo contribuire anche alla salvaguardia dell'autonomia comunale in materia di pianificazione, giacché in siffatto caso i comuni avrebbero a disposizione argomenti migliori per contrastare eventuali direttive cantonali troppo imperative (ad es. obbligo di creare nuove zone contro il parere del comune, qualora quest'ultimo sia in grado di presentare misure alternative per la realizzazione di un'intensificazione dell'utilizzazione delle costruzioni esistenti).

. *Lacune nella forza espressiva di regolamenti edilizi e di regolamenti delle zone generali* possono in buona parte essere colmate mediante formulazioni adeguate — costituenti un vincolo per le autorità — concernenti gli obiettivi e le intenzioni del piano di utilizzazione comunale. Si potrebbe così anche ottenere che le decisioni, basate sul potere di apprezzamento delle autorità e che vengono prese nel corso della procedura per la concessione della licenza edilizia, abbiano luogo conformemente al piano direttore (aspetto materiale) e, di conseguenza, siano prevedibili anche per il singolo committente e trasparenti per tutti gli interessati (aspetto formale).

Oltre alle possibilità offerte in rapporto con il rilascio di autorizzazioni speciali, con la tutela dei diritti acquisiti, nonché con le clausole generali concernenti l'estetica dovrebbe essere possibile adottare modi più liberali per la formulazione delle diverse norme edilizie, giacché le decisioni che scaturiscono dal potere decisionale potrebbero trovare la loro giustificazione e contemporaneamente la loro garanzia nei principi stessi enunciati nel piano direttore. Tali adeguamenti sono necessari, giacché il diritto edilizio moderno (che comprende numerose norme in materia di misure e di percentuali) non permette alle autorità incaricate della concessione della licenza edilizia di fare un apprezzamento generale dei singoli progetti, fatto che rende spesso impossibile la realizzazione di qualità individuali. In questo contesto sarebbe opportuno esaminare la possibilità d'introdurre - << facilitazioni per singoli progetti concernenti costruzioni simili a quelle di complessi >> (cfr. punto 3.4.3.3). Questa istituzione sarebbe particolarmente interessante per superfici appartenenti a parecchi proprietari sparsi, poiché in tali casi è molto spesso impossibile allestire un piano di utilizzazione speciale che risponda alle esigenze obiettive del momento.

• *Apprezzamento trasparente dei piani di utilizzazione speciale: i piani di utilizzazione speciale, mediante*

i quali ci si può in parte scostare ampiamente dalla regolamentazione di base in materia, possono essere verificati in modo migliore per quanto concerne la loro compatibilità con il resto della politica di sviluppo perseguita dal comune.

● *Garanzia della libertà d'azione* mediante zone di pianificazione oppure divieti individuali di costruzione che sono più facili da giustificare sul piano giuridico, basandosi sulle intenzioni del piano direttore (presupposto per una concretizzazione sufficiente di una misura di pianificazione ancora inesistente). Potrebbero così viepiù essere evitate le costrizioni che risultano spesso dai progetti di trasformazione per singole parcelle. Così ad esempio è resa impossibile la creazione di un impianto di riscaldamento comune in un insediamento di case a schiera, motivo per cui è necessario un risanamento oppure la nuova regolamentazione concernente il posteggio dei veicoli in un quartiere, allorché è concessa la licenza edilizia per un singolo progetto di trasformazione, senza che vengano per lo meno verificate le possibilità di soluzione in comune. Corrispondentemente sarebbe possibile differire la realizzazione di un progetto individuale mediante un divieto di costruzione allorché, tenendo conto dei bisogni di rinnovamento futuri di un quartiere, sarebbe opportuno esaminare preliminarmente se l'allestimento di un piano di utilizzazione speciale, privato o pubblico, non offrirebbe possibilità migliori.

● *Coordinazione di progetti concernenti il settore pubblico con l'attività di rinnovamento privata.* L'utilizzazione intensa — e, di conseguenza, di regola «economica» — di un fondo parziale determinato può essere ottenuta in molti casi non solo aumentando le superfici utili non edificate, bensì anche migliorando l'organizzazione e la strutturazione del suolo pubblico. Le misure in questo ultimo settore possono certamente costituire da un lato decisioni atte a sostenere le attività private di rinnovamento, ma dall'altro possono anche essere considerate come una prestazione anticipata da parte dell'ente pubblico. Inoltre le misure adottate nel settore pubblico possono, a seconda del caso, essere prese in considerazione quale alternative alla concentrazione edilizia, poiché determinati bisogni non possono essere soddisfatti all'interno dell'edificio (ad esempio creazione di zone di svago vicine, sotto forma di una via chiusa al traffico). Cfr. anche - progetto di rinnovamento 24: valorizzazione ed adattamento del suolo pubblico periferico.

1.2.3.2 Piani regolatori per la sistemazione dei quartieri

(Valgono per principio le osservazioni generali precedenti concernenti il piano regolatore comunale).

In quanto non si tratti di veri e propri risanamenti di zone sotto forma di ricostruzione di tutto un quartiere, le attività intraprese nel quadro del rinnovamento interno si svolgeranno in piccole tappe successive difficilmente prevedibili in anticipo e, di conseguenza, in modo evolutivo. *Rispetto alla situazione esistente nelle zone con nuove costruzioni quindi ancora più difficile, allorché si tratta di allestire piani di trasformazione, determinare in una sola volta tutte le norme necessarie e vincolanti per i proprietari interessati oppure descrivere in modo esaustivo le prestazioni che devono essere fornite dall'ente pubblico.* Le possibilità di emanare a livello comunale norme concernenti la pianificazione del territorio possono essere sfruttate nel migliore dei modi solo se esiste una pianificazione di concetto, globale e differenziata, per ogni quartiere. Per il suo sviluppo, proprio nei comuni maggiori si potrebbe ricorrere a concorsi nel settore edilizio, i risultati dei quali serviranno quale base per l'elaborazione del piano regolatore. È vantaggioso il fatto che la popolazione possa collaborare in modo effettivo alla pianificazione dei quartieri, poiché i temi trattati le sono familiari.

I piani regolatori per la configurazione dei quartieri hanno lo scopo d'indicare, rispettivamente di appoggiare, le singole misure da adottare nel corso del tempo e che sono vincolanti per le autorità. Quando sono state elaborate direttive adeguate per un determinato quartiere, non appena si presenta l'occasione propizia possono essere adottate le misure seguenti:

- revisione parziale del regolamento edilizio e del regolamento delle zone;
- adozione di piani di utilizzazione speciale;
- misure per la protezione del paesaggio e la tutela dei monumenti ben armonizzate con lo sviluppo rimanente dell'insediamento;
- creazione d'impianti comuni, come ad esempio posteggi comuni per veicoli;
- norme concernenti la strutturazione e l'utilizzazione dello spazio privato esterno;
- configurazione e sistemazione delle vie di comunicazione che siano in armonia con la pianificazione del traffico;
- organizzazione oppure sostegno finanziario di un concorso d'architettura per un settore locale di difficile sistemazione:

- divieto di costruzione per garantire segnatamente soluzioni di ordine strutturale e funzionale che riguardino parecchie parcelle (ad es. creazione di posteggi comuni per i veicoli per proteggere i giardini davanti alle case);
- esercizio migliore, conforme al piano regolatore e, di conseguenza, valutabile, del potere di apprezzamento durante la procedura per la concessione della licenza edilizia; i piani regolatori per la sistemazione dei quartieri costituirebbero certamente anche un presupposto indispensabile per l'applicazione di una misura quale i «vantaggi particolari concessi ai progetti singoli >>, secondo il punto 3.4.3.3.

Occorre elaborare piani regolatori esaustivi, concessionali e *applicabili a parecchi quartieri*, qualora si possa prevedere che a media scadenza gli insediamenti esistenti saranno incorporati in una trasformazione vasta d'importanti superfici integrate l'una con l'altra (ad es. zone industriali). Infatti uno sviluppo razionale di tali superfici in un nuovo quartiere con utilizzazioni miste non è spesso realizzabile, né mediante modificazioni generali della classe delle zone, né tramite piani singoli di utilizzazione speciale. Mediante i piani regolatori comunali si possono altresì allestire le relazioni urbanistiche e funzionali con i quartieri circostanti, per sfruttare in modo reale le opportunità di migliorare la qualità, rispettivamente per sopprimere difetti funzionali dell'insediamento esistente.

2.	Regolamentazione di base dei piani di utilizzazione e del diritto edilizio	
2.1	Introduzione	78
2.1.1	Regolamento edilizio e regolamento delle zone	78
2.1.2	Altre norme edilizie	78
<hr/>		
2.2	Condizioni di base del piano di utilizzazione derivanti dal diritto superiore	78
<hr/>		
2.3	Apprezzamento	80
2.3.1	Introduzione	
2.3.2	La problematica speciale delle norme generali in zone già ampiamente edificate	80

2. Regolamentazione di base dei piani di utilizzazione e del diritto edilizio

2.1 Introduzione

Affinché un progetto di costruzione o di trasformazione possa essere realizzato occorre che al momento in cui è presentata la domanda di costruzione venga regolato in modo vincolante per il proprietario tutto quanto concerne l'utilizzazione possibile del fondo e dell'edificio. Al momento della costruzione di un edificio occorre rispettare un numero elevato di norme del tipo più diverso; esse devono venire rispettate totalmente nel corso della - procedura per la concessione della licenza edilizia, cfr. art. 22 LPT.

2.1.1 Regolamento edilizio e regolamento delle zone

Un numero elevato di norme non può essere applicato in modo uniforme, astratto e generico per tutti i tipi di costruzione. Esse devono invece venire realizzate, nei limiti imposti dal *piano di utilizzazione*, sulle diverse parcelle del territorio, ossia adeguate alla situazione concreta, in funzione degli obiettivi giuridici superiori e conformemente alle norme del piano regolatore. Tale concretizzazione è generalmente di competenza dei comuni che stabiliscono in un piano delle zone, con un regolamento edilizio pertinente, i presupposti che devono essere osservati dai privati che desiderano costruire. Nel quadro delle norme del regolamento edilizio e del regolamento delle zone sono disciplinati principalmente i settori seguenti:

- *tipo di utilizzazione*

Scelta dei diversi tipi di zona per quanto concerne la loro utilizzazione, come ad esempio abitazione, artigianato e prestazioni di servizio, industria, edifici pubblici.

- *Estensione dello sfruttamento*

Determinazione della superficie lorda massima dei piani, sfruttabile in rapporto alla superficie della parcella in questione. Queste possibilità di sfruttamento sono espresse sotto forma d'indice di sfruttamento oppure determinate sulla base di diverse norme di misurazione di un progetto teorico d'esecuzione (tenendo conto delle esigenze speciali, nelle zone industriali ed artigianali si lavora con indici di costruzione di massa).

- *Norme edilizie*

Disposizioni concernenti la *rappresentazione cubica* di una costruzione e la sua *ubicazione sul fondo*, quali il numero dei piani, le distanze dai confini e quelle tra gli edifici, le linee di costruzione, le altezze e le lunghezze degli edifici, la forma ammessa per il tetto, il tipo di costruzione (aperto o chiuso), l'ammissibilità di particolari tipi di edifici (case a terrazza, grattacieli), ecc.

2.1.2 Altre norme edilizie

Come teste menzionato, nel regolamento edilizio e nel regolamento delle zone devono essere contenute norme concernenti la qualità di un grattacielo che possono essere regolate in modo razionale soltanto tenendo conto di diverse situazioni concrete (topografia, ubicazione all'interno, risp. nei confronti dell'insediamento, ecc.). D'altro canto la costruzione di un edificio deve rispettare un elevato numero di norme attinenti prevalentemente agli aspetti *della tecnica e della polizia delle costruzioni* e dei quali occorre tener conto indipendentemente dall'attribuzione delle zone:

- norme che stabiliscono le esigenze concernenti le fondamenta e la struttura della costruzione in generale;
- esigenze concernenti le condizioni igieniche dei locali che servono al soggiorno durevole di persone (garanzia d'illuminazione e di ventilazione sufficienti, ad es. mediante superfici minime delle finestre, divieto di costruire locali d'abitazione chiusi, ecc.);
- esigenze concernenti la polizia del fuoco (muri tagliafuoco, larghezza delle scale, scelta dei materiali, ecc.);
- equipaggiamento tecnico, quali il riscaldamento, la ventilazione artificiale, ecc.;
- esigenze concernenti gli allacciamenti (acqua, acque di scarico, elettricità, vie di traffico);
- esigenze concernenti la sistemazione dei dintorni, il posteggio dei veicoli oppure anche l'eliminazione dei rifiuti;
- esigenze minime generali per quanto concerne l'estetica di una costruzione.

2.2 Condizioni di base del piano di utilizzazione derivanti dal diritto superiore

I tipi di norme menzionati al punto 2.1.1 necessitano bensì di una concretizzazione tipica dei piani regola-

tori comunali ai quali esse devono conformarsi, ma trovano tuttavia *di regola la loro base giuridica nelle leggi di pianificazione ed edilizie cantonali*. Varia così considerevolmente la densità della regolamentazione già emanata su questo piano: mentre ad esempio il canton Zurigo si spinge molto lontano con la sua LPE, la situazione nel canton Vallese è completamente diversa (legge d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio; i singoli regolamenti edilizi comunali sono di conseguenza più estesi che non nel canton Zurigo). Oltre alle limitazioni del loro potere di regolamentazione derivante dalla legislazione cantonale (ad es. distanze minime, tipo di calcolo per l'altezza degli edifici, ecc.) i comuni subiscono importanti restrizioni della loro autonomia per quanto concerne i piani delle zone, a causa delle esigenze che scaturiscono dal piano direttore e dal piano cantonale concernente l'utilizzazione delle zone (ad es. zona agricola, zone protette, zone per costruzioni ed impianti pubblici).

Nel quadro del rinnovamento interno vengono spesso richieste soluzioni su misura, onde tener conto della problematica speciale inerente alle ricostruzioni ed alla successiva modificazione delle stesse all'interno ed alla periferia delle zone edificate. Interessa perciò soprattutto il problema delle corrispondenti libertà d'azione, sia sul piano materiale, sia su quello della procedura di cui dispongono i responsabili del piano di utilizzazione.

Le condizioni di base giuridiche concernenti le possibilità di utilizzazione e di sistemazione del regolamento edilizio e dei regolamenti delle zone variano quindi enormemente da cantone a cantone ed è quindi impossibile fare asserzioni generiche. Anche a questo proposito è tuttavia possibile fissare alcuni punti tipici e tener conto soprattutto anche delle norme del diritto federale che meritano di essere citate in modo particolare nel quadro del rinnovamento interno:

Ž dimensionamento della zona edificabile

Giusta l'art. 15 LPT le zone edificabili dovrebbero comprendere al massimo i fondi che saranno probabilmente necessari per la costruzione nei prossimi 15 anni e che saranno allacciati durante questo lasso di tempo. Ovviamente per il dimensionamento della zona edificabile occorre tener conto quindi anche delle possibilità di mobilitazione delle riserve interne (cfr. anche la concretizzazione introdotta a questo proposito nel 1989 dall'art. 26 cpv. 2 OPT).

• *Modificazione dei piani di utilizzazione*

Per motivi di sicurezza giuridica il diritto federale fissa le esigenze minime concernenti l'adeguamento dei piani di utilizzazione, cfr. art. 21 cpv. 2 LPT

• *Tutela dei diritti acquisiti*

La salvaguardia di una costruzione è ampiamente garantita dal diritto federale, finché ci si limita alla sua manutenzione. Le modificazioni giuridiche che si spingono fino ad una messa fuori zona oppure ad una modificazione massiccia della classe del fondo in questione non possono cambiare in alcun modo lo statu quo.

• *Tipi di zone prescritti*

Nella maggioranza dei cantoni per la sistemazione della zona edificabile sono stati elencati tipi determinati di zone (zone abitabili, zone miste abitabili ed artigianali, zone industriali, ecc.). Allorché tali tipologie di zona del diritto cantonale sono esaustive, a livello comunale non rimane più libertà d'azione, ad esempio quella di concedere la licenza di costruzione per abitazioni in una zona industriale ed artigianale, anche qualora ciò fosse possibile sulla base della situazione concreta e rispettando le prescrizioni concernenti le immissioni.

• *Sistemazione ulteriore di una zona*

A seconda del cantone l'utilizzazione delle zone è soggetta, a dipendenza del loro tipo, a restrizioni generali che stabiliscono la misura in cui un determinato tipo di zona può essere oggetto di *norme edilizie comunali* e altre differenziazioni concernenti il tipo di utilizzazione. Così ad esempio, trattandosi della sistemazione di certe zone edificabili, occorre rispettare, a seconda del caso, distanze minime cantonali nel caso della sistemazione di singole zone edificabili, tipi di calcolo prescritti per quanto concerne l'accertamento dell'altezza ammessa degli edifici oppure anche norme che stabiliscono quali tipi di utilizzazione non possono essere inclusi nel calcolo dell'indice di sfruttamento. Certe norme cantonali imperative possono inoltre vietare ad un comune di prevedere, ad esempio, le quote minime riservate alle abitazioni in zone miste (abitazione ed artigianato) oppure di escludere su una superficie ben determinata certi tipi di utilizzazione (ad es. sale da gioco, qualora le stesse debbano essere ammesse in modo imperativo come esercizio artigianale in una zona mista in virtù dell'ordinamento di base, per quanto riguarda il piano di utilizzazione).

● Già al momento dell'allestimento del piano di utilizzazione occorre pensare alle possibilità offerte dal diritto cantonale per l'applicazione dei regolamenti edilizi e dei regolamenti delle zone nel corso della procedura per la concessione di una licenza edilizia. Così ad esempio le esigenze concernenti la concessione di un'autorizzazione speciale sono spesso regolate in modo esaustivo dal diritto cantonale, anche se la regolamentazione da applicare nel caso concreto (ad es. distanza dal confine di 6 m in una zona residenziale R3) sarebbe totalmente di competenza del comune. Fino ad oggi, quindi, indipendentemente dai singoli tipi di zona e dalla loro strutturazione dipendente dai regolamenti edilizi comunali, esistono ancora norme di diritto cantonale che limitano in modo considerevole la libertà d'azione delle autorità competenti per la concessione della licenza edilizia, allorché si tratta di accordare un' - autorizzazione speciale oppure la concessione di una - tutela estesa dei diritti acquisiti. Per quanto concerne invece la possibilità di costruire secondo - le norme concernenti la costruzione di complessi, le stesse disposizioni cantonali prevedono almeno delle diversificazioni per quanto concerne le superfici minime ammissibili e le possibilità massime di deroga.

. A seconda del cantone esistono numerose possibilità di usare il piano di dettaglio applicando un *piano di utilizzazione generale*. Proprio nel caso del rinnovamento edilizio tali - piani di utilizzazione speciale possono tuttavia offrire vantaggi notevoli.

2.3 Apprezzamento

2.3.1 Introduzione

Secondo il diritto svizzero si tratta di fissare, sulla base di regolamentazioni vincolanti per i proprietari, le condizioni che permettano loro di *costruire senza difficoltà* — a condizione che i fondi siano allacciati — *sull'insieme della zona edificabile destinata giuridicamente ad essere edificata*: per le zone edificabili che adempiono le esigenze degli art. 15 cpv. 1 e 3 LPT ed eventuali direttive derivanti dal piano direttore, i comuni, oltre alla regolamentazione dei tipi e delle intensità di utilizzazione ammissibili secondo il piano delle zone, devono allestire contemporaneamente le norme edilizie corrispondenti, affinché il privato che desidera costruire possa passare allo stadio della realizzazione. Nella prassi tale obbligo si concretizza in ge-

nere sotto forma di *norme edilizie generali*: per ogni tipo di zona classificato, il regolamento edilizio fissa norme di misure *unitarie* che trovano un'applicazione *identica* nei diversi fondi situati nella stessa zona. Qualora si tratti della costruzione di una superficie che soddisfi sotto l'aspetto funzionale ed urbanistico e che corrisponda ai gruppi d'utenti potenziali ai quali è destinata, è possibile provare preliminarmente l'applicazione di un regolamento edilizio e di un piano delle zone di portata generale in fondi destinati a nuove costruzioni; infatti le difficoltà alle quali si deve eventualmente far fronte al momento della realizzazione del piano possono essere superate da - riorganizzazioni del suolo (creazione di parcelle adeguate alle possibilità di costruzione ammesse) e sfruttando la libertà d'azione architettonica al momento della progettazione delle singole costruzioni (regolamentazione delle superfici da conteggiare, strutturazione libera dei piani). Per le nuove costruzioni possono inoltre essere facilmente rispettate, mediante una scelta razionale dei materiali, anche le esigenze tecniche speciali (prescrizioni concernenti la coibentazione termica, la protezione antincendio).

2.3.2 La problematica speciale delle norme generali in zone già ampiamente edificate

La situazione si presenta sotto un aspetto molto diverso quando si tratta di continuare a costruire in una zona già ampiamente edificata, applicando *norme edilizie generali, pur salvaguardando in ampia misura i corpi degli edifici esistenti*. L'esperienza dimostra che con i regolamenti edilizi ed i regolamenti delle zone oggi usuali non è più possibile rispondere sempre in modo adeguato a certe particolarità delle superfici ridotte ed ai <<desideri di trasformazione >> individuali, sia per motivi giuridici (il diritto cantonale non ammette tali differenziazioni), sia a causa del fatto che i comuni non sfruttano completamente le possibilità delle quali dispongono. Occorre altresì prendere in considerazione il fatto che senza l'elaborazione di un progetto preliminare (tenendo presente lo stato architettonico concreto e le pretese individuali degli utenti di una singola costruzione) è spesso impossibile manifestare la propria opinione in merito alle misure di trasformazione possibili ed adeguate; è quindi altrettanto più difficile stabilire in anticipo norme razionali in materia edilizia per i progetti di trasformazione la cui data di realizzazione non è neppure stata stabilita. A seconda del tipo di costruzione, dello stato tecnico at-

tuale e del grado di ammortamento delle singole costruzioni esistenti, i progetti di trasformazione piú ampi non entrano ovviamente in considerazione, in un momento ben determinato, non fosse altro che per motivi di costi. Dal punto di vista del committente questo problema potrebbe essere risolto mediante una riduzione massiccia delle distanze in rapporto alla situazione attuale oppure aumentando il numero di piani, di pari passo con l'aumento dell'indice di sfruttamento: possono cosí essere realizzate possibilità di trasformazione che non creano problemi e che sono finanziariamente attraenti per il proprietario. Un simile modo di procedere cela tuttavia in sé il pericolo di fare di ogni erba un fascio. Infatti tali modificazioni generali del regolamento edilizio e dei regolamenti delle zone possono, per semplici motivi economici, incoraggiare ad un punto tale la trasformazione di edifici che non si accorderebbe piú importanza ad altri aspetti: nel caso di trasformazioni occorre tuttavia tener conto anche delle qualità architettoniche esistenti della costruzione da rinnovare. E anche opportuno, in paragone con la pianificazione di <<zone verdi >>, conferire una maggiore importanza alle caratteristiche urbanistiche e dell'ambiente vicino e lontano del progetto di rinnovamento preconizzato. Contemporaneamente le misure di rinnovamento all'interno degli insediamenti hanno sempre anche un influsso sugli strati sociali esistenti nel quartiere e sulle posizioni giuridiche individuali (locatari e locatori).

Per evitare gli effetti negativi dei progetti di rinnovamento sul piano urbanistico e sociale, come potrebbe, ro scaturire da una troppo ampia libertà d'azione dei proprietari di costruzioni esistenti, all'ente pubblico è offerta la possibilità, nell'ambito del regolamento edilizio generale e del regolamento delle zone, l'alternativa di eseguire piani delle zone <<a far stato dalla situazione esistente>>: in tal caso non è tuttavia piú possibile apportare modificazioni di sorta ed il rinnovamento può essere eseguito solo nell'ambito delle strette possibilità offerte dalla tutela dei diritti acquisiti. È chiaramente svantaggioso il fatto che in questo caso non è piú possibile creare nuove superfici di utilizzazione, anche qualora ciò fosse necessario e rispettasse le strutture esistenti. Sono inoltre tuttavia da temere anche altri effetti negativi: soprattutto nelle zone molto richieste esiste il rischio che — al piú tardi nel quadro delle misure di risanamento eseguite per motivi di tecnica edilizia — l'edificio sia oggetto di lavori esageratamente lussuosi allo scopo di aumentarne la redditività. In tale caso la comunità dei locatari esistenti sarebbe obbligata a traslocare, come ciò avviene nel

caso della realizzazione di una trasformazione di grandi dimensioni oppure della realizzazione di una ricostruzione.

Per favorire quindi, in zone già ampiamente edificate, processi di trasformazione mirati e che tengono conto dei diversi interessi in causa, in molti casi non è quindi sufficiente fissare già in partenza le norme edilizie e di utilizzazione generali applicabili a zone di vasta superficie. Si fa sentire invece molto di piú il bisogno delle cosiddette soluzioni su misura: affinché possano essere eseguiti rinnovamenti sopportabili sul piano economico e che tengano conto degli aspetti urbanistici, sociali ed anche ecologici, troppo spesso occorre far capo a soluzioni speciali per ogni singola proprietà.

In tutti i casi nei quali i progetti di rinnovamento validi non possono essere realizzati in virtù delle norme generali, occorre in primo luogo chiedersi fino a qual punto esista una libertà d'azione adeguata nel quadro della - procedura per la concessione della licenza edilizia. D'altro canto quando si tratta di parecchie parcelle limitrofe, la regolamentazione di base può essere sostituita (oppure anche solo completata in modo adeguato alla trasformazione) dai - piani di utilizzazione speciale. Nel quadro di tali piani di dettaglio possono, qualora necessario, essere emanate norme edilizie adeguate ad ogni singola parcella. Tali piani offrono inoltre — soprattutto anche dal punto di vista dell'ente pubblico — ulteriori possibilità interessanti: oltre a garantire uno sfruttamento maggiore possono essere poste esigenze qualitative speciali, come nella maggior parte dei cantoni non sarebbe affatto possibile mediante l'ordinamento di base esistente (tipi di utilizzazione definiti con maggior precisione, dimensioni diverse degli appartamenti, ecc.). Se mediante istituti speciali del diritto edilizio e di quello concernente la pianificazione vengono create, al di là dei regolamenti edilizio e del regolamento delle zone, possibilità piú ampie di trasformazione e di concentrazione per poche o perfino solo per singole parcelle, deve essere garantito uno sviluppo globale armonioso mediante concetti superiori. Secondo il nostro parere la soluzione dovrebbe essere cercata nell'adozione di un - piano regolatore comunale maggiormente elaborato ed utilizzato in modo diverso, sotto l'aspetto qualitativo, nel quadro della prassi attuale. Poiché per quanto concerne le zone già ampiamente edificate, si possono fare solo asserzioni molto limitate riguardanti un'attività ben determinata nel settore delle costruzioni e dei rinnovamenti, i piani regolatori comunali potrebbero adempiere un'altra funzione, finora riservata al

regolamento edilizio ed al regolamento delle zone: la dimostrazione di *riserve di utilizzazione realizzabili*. Queste ultime non possono essere affatto accertate con sufficiente esattezza in virtù del regolamento edilizio e del regolamento delle zone per le superfici già edificate e suscettibili di uno sviluppo successivo. Sarebbe invece possibile giudicare in modo migliore, in merito alle opportunità effettive di sviluppo, mediante un concetto approfondito e vincolante per le autorità che fornisca informazioni circa la politica generale del comune in questo settore.

3. Procedura per la concessione della licenza edilizia

3.1	Introduzione	84
3.1.1	Osservazioni preliminari	84
3.1.2	Possibilità e limiti della procedura per la concessione della licenza edilizia	84
3.1.3	Aspetti particolari della procedura per la concessione della licenza edilizia per quanto concerne le trasformazioni	85
<hr/>		
3.2	Tutela dei diritti acquisiti	85
3.2.1	La situazione speciale degli interessi nel caso di edifici esistenti non conformi alle norme	85
3.2.2	Esigenze minime imposte dal diritto federale: la tutela dei diritti acquisiti	86
3.2.3	Trasformazioni ed ampliamenti (<<tutela estesa dei diritti acquisiti >>)	86
3.2.4	Apprezzamento	87
<hr/>		
3.3	Autorizzazione speciale	88
3.3.1	Natura e funzione dell'autorizzazione speciale	88
3.3.2	Procedura, limiti	89
3.3.3	Esigenze minime imposte dal diritto federale: art. 4 Cost. (principio della buona fede, divieto di arbitrio)	89
3.3.4	Motivi di deroga di carattere generale (autorizzazioni speciali in senso stretto)	90
3.3.5	Deroghe di carattere speciale	90
3.3.6	Autorizzazione speciale con menzione di convenzione precaria	91
3.3.7	Apprezzamento	92
<hr/>		
3.4	Costruzione di complessi	94
3.4.1	Natura e funzione della costruzione di complessi; limiti	94
3.4.2	Le regolamentazioni giuridiche	94
3.4.3	Apprezzamento	96
3.4.3.1	In generaie	96
3.4.3.2	Insedimenti già edificati sulla base di norme concernenti la costruzione di complessi	96
3.4.3.3	Agevolazioni previste per la costruzione di complessi nel caso di progetti singoli	97
<hr/>		
3.5	<< Clausola generale concernente l'estetica >>	99
3.5.1	Natura e funzione delle clausole generali concernenti l'estetica	99
3.5.2	Divieto di alterazione, obbligo d'integrazione	100
3.5.3	Limiti	101
3.5.4	Apprezzamento	101
<hr/>		
3.6	Singoli problemi procedurali	102
3.6.1	Progetti soggetti a licenza edilizia; tipi di procedura	102
3.6.1.1	Requisito generale per la licenza edilizia	102
3.6.1.2	Tipi di procedure	103
3.6.2	Licenza preliminare	104
3.6.3	Unità della licenza edilizia	105
3.6.4	Diritto privato e procedura per la concessione della licenza edilizia	106
3.6.4.1	Principio: durante la procedura per la concessione della licenza edilizia non viene tenuto conto degli accordi di diritto privato	106
3.6.4.2	Accordi di diritto privato nell'ambito del diritto pubblico suppletivo	106

3. Procedura per la concessione della licenza edilizia

3.1 Introduzione

3.1.1 Osservazioni preliminari

I progetti di costruzione concernenti le zone già ampiamente edificate si svolgono in condizioni di base diverse da quelli concernenti le <<zone verdi>>: in questo modo il numero di varianti di costruzioni possibili viene ridotto a causa della parcellazione, degli edifici costruiti su fondi vicini e delle vie di comunicazione esistenti. Tali strutture possono difficilmente essere modificate da progetti di costruzione individuali presentati nel quadro della licenza edilizia. Questa constatazione vale non solo per i progetti di trasformazione, bensì in modo particolare anche per gli edifici ricostruiti in sostituzione di quelli vecchi, nonché per colmare le lacune esistenti nella costruzione. Per i progetti di rinnovamento legati ad esempio a modificazioni sotto forma di edifici annessi, sopraelevazioni (citati come << alzamenti >> all'art. 123 della LAC) oppure modificazioni dell' utilizzazione, a seconda della situazione giuridica concreta insorgono i problemi supplementari seguenti:

- nel caso delle costruzioni da risanare è spesso difficile rispettare le norme vigenti, giacché le possibilità sono state interamente sfruttate al momento in cui è stata inoltrata la domanda di costruzione originale, oppure
- perché, nel frattempo, sono stati eseguiti piani delle zone mediante una modificazione del piano in funzione della situazione esistente.
- Sempre più frequentemente s'incontrano anche i casi in cui le costruzioni esistenti, in un modo o nell'altro non rispettano più le norme a causa di una modificazione successive del diritto.

I risanamenti importanti, soprattutto se sono collegati con ampliamenti oppure con aumenti dell'indice di sfruttamento, giungono spesso al limite del possibile sul piano della realizzazione. Nel caso ideale si può ovviare a tali difficoltà mediante l'adozione di misure di pianificazione al momento del rinnovamento della costruzione. Adeguando in modo conforme al problema il regolamento edilizio comunale ed il regolamento delle zone (regolamentazione di base), utilizzando le possibilità offerte dai piani di utilizzazione speciale oppure abrogando le linee di costruzione desuete è possibile creare condizioni non problematiche sul piano del diritto edilizio e tali da permettere l'e-

secuzione del progetto di trasformazione corrispondente. Come abbiamo già segnalato in precedenza, le possibilità di soluzione concernenti la pianificazione si urtano spesso formalmente con i presupposti giuridici per la modificazione dei piani di utilizzazione (art. 21 cpv. 2 LPT). Possono inoltre esistere motivi oggettivi che ostacolano una modificazione della regolamentazione di base: soprattutto per evitare gli effetti negativi importanti — ad esempio <<il risanamento quale giustificazione per la disdetta>> del contratto di locazione ai locatari installati da lungo tempo negli appartamenti oppure la pressione esercitata sulle aziende artigianali poco redditizie — ci si attiene spesso consciamente ad un azionamento restrittivo. In tali situazioni sarebbe possibile trovare una soluzione concernente le zone già ampiamente edificate ricorrendo a piani di utilizzazione speciale che hanno come scopo uno sviluppo qualitativamente soddisfacente e misurato. Questi piani dettagliati non sono tuttavia sempre allestiti tempestivamente e conformemente ai bisogni: in questo modo la procedura d'allestimento da parte dell'autorità può fallire a causa di difficoltà potenziali dell'amministrazione. Può anche capitare che la procedura di allestimento di piani privati sia ostacolata dal fatto che, nella zona in questione, esistano numerosi proprietari che non riescono ad accordarsi contemporaneamente su un concetto comune di risanamento.

3.1.2 Possibilità e limiti della procedura per la concessione della licenza edilizia

Sulla base delle osservazioni che precedono si può quindi affermare che i progetti di costruzione all'interno d'insediamenti esistenti richiedono, durante la procedura per la concessione della licenza edilizia, molto spesso ed in modo oggettivamente giustificato, un'applicazione più flessibile delle norme edilizie e delle norme concernenti l'utilizzazione di quanto non sia il caso per i progetti in zone destinate a nuovi insediamenti. Aspettative troppo elevate non sono tuttavia auspicabili qualora si tenga conto di due circostanze importanti:

. da un lato occorre considerare la qualità giuridica speciale della procedura per la concessione della licenza edilizia. Quale procedura per l'applicazione del diritto deve urgentemente e con assoluta priorità rispettare le norme contenute nelle leggi e nei piani. Solo in un secondo tempo l'amministrazione può far valere, nelle decisioni, il proprio punto di vista ed il pro-

prio apprezzamento — e ciò anche se le disposizioni applicabili lasciano aperto uno spiraglio all'interpretazione o alla libertà d'apprezzamento.

. D'altro canto un numero elevato di norme edilizie contiene indicazioni matematicamente precise. E questo il motivo per cui è anche difficile discutere in merito all'interpretazione di disposizioni che fissano ad esempio in percentuali oppure in misure metriche gli indici di sfruttamento, le distanze, le altezze dei locali, le superfici delle finestre, ecc. Il rispetto di tali norme rigide e spesso possibile nel caso di costruzioni nuove: la libertà d'azione soprattutto per quanto riguarda l'ubicazione e l'orientamento della costruzione, ecc. permette di trovare soluzioni valide nella maggioranza dei casi. Ciò non vale per le trasformazioni: troppo spesso, purtroppo, anche i progetti di risanamento più adeguati e più sensati falliscono a causa del fatto che si discostano, anche seppure solo minimamente, dalle norme giuridiche. Ci sia lecito menzionare il caso di un proprietario che si è visto rifiutare il permesso di isolare successivamente la facciata del proprio edificio, con la motivazione che l'interesse pubblico ad una riduzione delle distanze prescritte poteva essere legalmente invocato nella fattispecie solo mediante l'adozione di una base legale sufficiente (che è poi stata creata, nel frattempo, nel canton Zurigo, in cui si era manifestato il problema, cfr. § 357 cpv. 5 LPE/ZH, insieme con il § 33a del regolamento generale d'applicazione della LPE. A questo proposito: - progetto di rinnovamento 14: risanamento della facciata).

3.1.3 Aspetti particolari della procedura per la concessione della licenza edilizia per quanto concerne le trasformazioni

Proprio a causa del fatto che la situazione giuridica è tracciata ampiamente nelle leggi e nei piani, il diritto edilizio conosce diversi istituti che nel singolo caso — e cioè *all'infuori delle disposizioni concernenti la pianificazione* — dovrebbero permettere di prendere decisioni oggettivamente valide durante la procedura per la concessione della licenza edilizia. Dal punto di vista del singolo interessato alla licenza edilizia è infatti molto più semplice se anche le soluzioni che rendono necessarie deroghe minime dalla regolamentazione di base possono essere rese possibili nel quadro della procedura per la concessione della licenza edilizia, senza che si sia costretti ad optare per una modificazione dei piani oppure per un piano di utilizzazione speciale.

Qui di seguito saranno perciò trattati in modo particola-

re la - tutela dei diritti acquisiti di cui godono gli edifici esistenti non conformi alla regolamentazione in vigore, le - autorizzazioni speciali e l'istituto della - costruzione di complessi. Con la - clausola generale concernente l'estetica tutti questi strumenti hanno un punto in comune che è costituito dal fatto che l'autorità incaricata di decidere nella procedura per la concessione della licenza edilizia dispone di un potere d'apprezzamento superiore alla norma per la valutazione degli interessi in causa.

Da un lato gli istituti menzionati conferiscono all'autorità competente la libertà d'azione auspicabile. Dall'altro viene altresì creata una certa insicurezza giuridica: a causa del potere d'apprezzamento di cui dispongono, le autorità vengono spesso accusate di arbitrio nell'applicazione del diritto e le decisioni corrispondenti sono viepiù causa di lunghe procedure di ricorso. Grazie tuttavia alle disposizioni adottate dai comuni in materia di pianificazione (soprattutto - piani regolatori per la sistemazione di quartieri) ed a certe misure organizzative, anche questi problemi potrebbero essere largamente evitati, cfr. l'apprezzamento dei diversi istituti presentati qui di seguito ed i - singoli problemi procedurali, soprattutto il punto 3.6.2 per quanto concerne la licenza preliminare ed il punto 3.6.4.2 per quanto concerne gli accordi di diritto privato nell'ambito del diritto pubblico suppletivo.

3.2 Tutela dei diritti acquisiti

3.2.1 La situazione speciale degli interessi nel caso di edifici esistenti non conformi alle norme

Quando le norme sono modificate dopo che un edificio è stato costruito conformemente alle norme edilizie in vigore a quel momento e ciò in modo tale che lo stesso non potrebbe più essere costruito in virtù del nuovo diritto o, per lo meno, non con le stesse proporzioni, ne risulta un grave conflitto d'interessi: da un lato l'interesse pubblico che si esprime tramite le nuove norme esige che venga rispettato il nuovo ordinamento giuridico. Dall'altro sono in gioco investimenti notevoli: se tutte le costruzioni già esistenti dovessero essere adattate costantemente alle nuove norme esse potrebbero venire ammortizzate in misura sufficiente soltanto in rari casi; e questo il motivo per cui esiste un interesse privato fondamentale e degno di protezione per quanto concerne la salvaguardia degli edifici esistenti. In una tale situazione occorre distinguere tra i casi seguenti:

- la situazione attuale non subisce modificazione alcuna; viene eseguita la manutenzione dell'edificio conformemente alla licenza edilizia rilasciata originariamente (cfr. punto 3.2.2);

Ž si procede a trasformazioni oppure ad ampliamenti (cfr. punto 3.2.3).

Qui di seguito sarà descritta la situazione giuridica per quanto concerne gli oggetti situati all'interno delle zone edificabili. Per le costruzioni all'esterno della zona edificabile vale l'art. 24 LPT, giusta il quale la possibilità di rinnovamenti e di ampliamenti deve essere espressamente prevista dal diritto cantonale come <<trasformazione parziale >>, nell'ambito della legge sulla pianificazione del territorio. La semplice manutenzione dovrebbe invece essere possibile in virtù della tutela dei diritti acquisiti, anche se mancano le disposizioni cantonali d'applicazione: cfr. i commenti al punto 3.2.2 che riguardano anche le costruzioni situate fuori dalla zona edificabile.

3.2.2 Esigenze minime imposte dal diritto federale: la tutela dei diritti acquisiti

Una costruzione non conforme alla regolamentazione, in vigore e che non subisce alcuna modificazione o per la quale viene soltanto eseguita la manutenzione gode, conformemente alla Costituzione federale, di una larga tutela dei diritti acquisiti: in virtù della garanzia della proprietà (art. 22ter Cost.) e del principio della buona fede che scaturisce dall'art. 4 Cost., gli interessi privati protetti prevalgono regolarmente in tali casi su quello pubblico, nell'applicazione del nuovo diritto. Precisazione: conformemente ai diversi obblighi che gli sono imposti, il proprietario di un edificio deve occuparsi regolarmente della manutenzione dello stesso (cfr. - progetto di rinnovamento 7.3: obblighi di manutenzione puri e semplici). Tali obblighi di manutenzione non risultano da una modificazione delle disposizioni legali. Esse impongono piuttosto di mantenere costantemente l'opera allo stato originale — impeccabile — che era alla base della concessione della licenza edilizia originale. Se a causa dell'invecchiamento naturale appaiono difetti che devono essere riparati a causa dell'obbligo puro e semplice di manutenzione, il proprietario non vi si può sottrarre invocando la tutela dei diritti acquisiti.

Le autorità incaricate dell'applicazione del diritto devono in ogni caso rispettare la tutela dei diritti acquisiti in quanto essa deriva da diritti costituzionali. E questo il motivo per cui occorre rispettare l'interesse privato

nel mantenere una costruzione nello stato in cui è stata autorizzata originariamente, anche se il diritto cantonale non prevede alcuna disposizione in tale senso. Il diritto cantonale ripete di regola ciò che vale già costituzionalmente.

- Esempio: art. 55 LE/SH (<< Costruzioni secondo il diritto anteriore >>)

<<Per le costruzioni che non sono conformi alla presente legge o alle norme edilizie comunali è necessaria soltanto la manutenzione. Qualora esse subiscano trasformazioni o ampliamenti saranno soggette alle nuove norme. >>

La tutela dei diritti acquisiti di cui si tratta in questo punto prevale per principio sul diritto del comune di applicare le nuove norme, giacché un divieto di manutenzione equivarrebbe in una revoca della licenza edilizia con effetto differito; occorre tuttavia procedere ad un'accurata valutazione degli interessi in causa ogni volta che si presenti un interesse pubblico preponderante. Nei casi tipici seguenti il proprietario non può invocare la tutela dei diritti acquisiti:

. qualora si tratti di un *oggetto destinato alla demolizione* la tutela dell'investimento non ha più significato alcuno; praticamente non esiste alcun interesse privato degno di protezione. Occorre creare una nuova costruzione che rispetti pienamente le norme edilizie attuali.

• Nel caso di - *obblighi di risanamento veri e propri* (cfr. progetto di rinnovamento 7.1) la valutazione degli interessi in causa viene già prevista dalla legge a favore del nuovo diritto. Le parti della costruzione soggette all'obbligo di rinnovamento sfuggono così alla tutela dei diritti acquisiti. Per evitare ingiustizie occorre almeno concedere prolungamenti dei termini. Queste limitazioni valgono anche per la <<tutela estesa dei diritti acquisiti >>, trattata qui di seguito.

3.2.3 Trasformazioni ed ampliamenti (<<tutela estesa dei diritti acquisiti >>)

I cantoni sono autorizzati ad accordare facilitazioni che vanno al di là della semplice garanzia di manutenzione di cui abbiamo teste trattato. Grazie a tali privilegi (tutela estesa dei diritti acquisiti) è possibile eseguire modificazioni di edifici che non rispondono alle norme edilizie e di utilizzazione vigenti, senza che sia ne-

cessario ovviare all'infrazione al diritto. Come nel caso della tutela dei diritti acquisiti, sul piano cantonale tali privilegi sono retti dal principio della buona fede.

. Esempio: art. 357 cpv. 1 e 2 LPE/ZH

<< Misure edilizie e modificazioni dell' utilizzazione, notevoli sotto l'aspetto giuridico, in costruzioni che non corrispondono alle norme edilizie sono autorizzate solo qualora non si manifesti un ulteriore peggioramento. >> (cpv. 1) <<Trasformazioni ed ampliamenti adeguati in costruzioni ed impianti che sono in contrasto con le norme concernenti l'utilizzazione sono autorizzate qualora non vi si oppongano interessi preponderanti; se le aziende esistenti non rispettano le prescrizioni concernenti le immissioni per la zona in questione, esse soggiacciono unicamente alle norme concernenti le limitazioni generali dell'esercizio della proprietà e del possesso. >> (cpv. 2)

Ž Esempio: § 108 LE/TG

<< Le costruzioni e gli impianti esistenti che non corrispondono alla presente legge o alle norme che si basano sulla stessa devono essere rinnovate in modo opportuno. A seconda delle possibilità la loro modificazione deve aver luogo secondo le norme vigenti. >> (cpv. 1) <<L'ampliamento adeguato di aziende non comprese nella zona è autorizzato con riserva del § 103, qualora si miri contemporaneamente ad un miglioramento>> (cpv. 2)

Tali privilegi sotto forma di tutela estesa dei diritti acquisiti permettono di ampliare considerevolmente la libertà d'azione in materia di rinnovamento di edifici esistenti non conformi alle norme vigenti. È questo il motivo per cui non si può escludere a priori la possibilità di soddisfare i nuovi bisogni d'esercizio di un'azienda artigianale o commerciale permettendo l'esecuzione degli adeguamenti oppure gli ampliamenti necessari. Non è possibile fornire una definizione generale di quello che s'intende come << ulteriore peggioramento >> oppure << rinnovamento opportuno >>, ma dipende essenzialmente da una valutazione completa degli interessi in causa nel singolo caso. Per questo

motivo occorre tenere in considerazione tutte le circostanze giuridiche (derivanti dai piani in questione e dai progetti soggetti alle legislazioni) ed anche effettive (settore periferico dell'oggetto in questione). La prassi per l'applicazione di privilegi derivanti da una tutela estesa dei diritti acquisiti varia inoltre in modo considerevole da cantone a cantone. La limitazione secondo cui la protezione dell' investimento per gli oggetti destinati ad essere demoliti non ha alcuna importanza (cfr. punto 3.2.2) necessita di una concretizzazione in rapporto con l'applicazione del privilegio derivante dalla protezione estesa dei diritti acquisiti: a seconda dello scopo perseguito tutte le regolamentazioni cantonali in materia riguardano soltanto le modificazioni eseguite su oggetti esistenti. La condizione che auspica l'esistenza di un investimento degno di essere protetto non è più realizzata, qualora le misure di trasformazione preconizzate corrispondano, a seconda del loro tipo e della loro estensione, ad una nuova costruzione. È necessario ammettere che tale è il caso allorché la struttura e la suddivisione interna dovuta alle trasformazioni e l'organizzazione o la costruzione dell'edificio non possono più essere comprese come miglioramento o adeguamento dell'oggetto esistente. In tale caso ci si trova, in ultima analisi, alla presenza di un caso d'applicazione del divieto dell'abuso di diritto: la persona che, progettando una trasformazione di un edificio, accetta di assumere gli oneri finanziari e le difficoltà tecniche che possono raggiungere o perfino sorpassare quelle di una nuova costruzione, non può più pretendere — eccezion fatta per gli oggetti protetti — di conservare quanto ha acquisito, aggirando le nuove norme. In tale caso l'unica possibilità esistente è quella di ottenere al massimo un' - autorizzazione speciale nel quadro della procedura per la concessione della licenza edilizia.

3.2.4 Apprezzamento

Per motivi giuridici (sicurezza del diritto, protezione della buona fede) la possibilità, esistente per principio, di concedere ad una costruzione esistente non conforme alle norme in vigore una certa tutela dei diritti acquisiti è indispensabile, perché altrimenti in molti casi i proprietari privati non potrebbero più ammortizzare sufficientemente gli investimenti consentiti per la costruzione conformemente alle norme del momento. Dal punto di vista tuttavia dell'economia nazionale ed anche dell'ecologia sarebbe assurdo pretendere di adeguare costantemente le costruzioni alle

nuove esigenze. La tutela dei diritti acquisiti crea alcuni problemi giuridici e concernenti la sistemazione del territorio.

● *Nessun obbligo di ammortamento:*

esiste per principio il pericolo che un piano di sistemazione concernente parcelle già edificate possa essere realizzato soltanto qualora esso garantisca possibilità di sfruttamento più estese, rispettivamente tipi di utilizzazione più lucrativi. Infatti sia la tutela dei diritti acquisiti, sia i privilegi derivanti dalla tutela più estesa accordati dal diritto cantonale non sono soggetti ad un periodo di transizione; non esiste quindi per principio l'obbligo d'ammortamento per le costruzioni esistenti — per quanto possano discostarsi dai progetti di pianificazione (cfr. tuttavia la possibilità d'imporre per principio - <<obblighi di trasformazione ulteriori di un edificio>> e le osservazioni concernenti gli <<obblighi di risanamento veri e propri >> in - progetto di rinnovamento 7.1).

● *Utilizzazioni contrarie al piano:*

soprattutto per quanto concerne gli esercizi non conformi al piano delle zone ci si può trovare confrontati con il problema seguente. Nella prassi capita spesso che venga tollerata la sostituzione di un'utilizzazione non conforme alle norme concernenti le zone con un'altra utilizzazione della stessa natura a condizione che tale cambiamento non causi, contemporaneamente, importanti modificazioni delle costruzioni. Così, ad esempio, un commercio di mobili che non è più conforme alle norme attuali può cedere il posto ad un negozio di articoli sportivi, senza che il proprietario dell'edificio sia obbligato a dimostrare l'esistenza di un rapporto di conformità con lo stato precedente (un tale rapporto consisterebbe nel fatto che non si potrebbe ragionevolmente esigere da lui che destini concretamente l'investimento ad obiettivi conformi al piano delle zone). Se non sono necessari lavori di costruzione soggetti ad autorizzazione, le autorità non verranno neppure a conoscenza della nuova utilizzazione. Casi di questo tipo sono abbastanza frequenti quando una costruzione adibita ad abitazione secondo il diritto precedente, e che nel frattempo è stata adibita in parte ad abitazione, comprende anche degli uffici. Benché i locali possano essere destinati nuovamente ad abitazione in caso di cessazione o di trasferimento dell'azienda, la tutela dei diritti acquisiti rende lecita la loro riutilizzazione come uffici.

● *Collegamento:*

la tutela dei diritti acquisiti ed i privilegi derivanti da una tutela più estesa di tali diritti si applicano a costruzioni *non conformi alle norme*. Scopo essenziale di tale tutela è quello di evitare demolizioni premature in netta disproporzione con gli scopi perseguiti e non quello di accordare una tutela assoluta dei diritti acquisiti, come può esistere per qualsiasi costruzione — pure in conformità alle norme vigenti — che necessita di un rinnovamento. A seconda della regolamentazione cantonale il privilegio derivante da una tutela estesa dei diritti acquisiti ed una deroga generale (- autorizzazione generale) possono causare disparità di trattamento che non sono oggettivamente giustificate. Per fare in modo che ad una costruzione che risponde alle norme in vigore possano essere apportate modificazioni la cui esecuzione necessiti una deroga alle suddette norme, occorre un'autorizzazione generale la cui concessione è subordinata all'esistenza di <<condizioni particolari>>. Poiché tuttavia una modificazione di una costruzione completamente conforme alle norme in vigore può, nella prospettiva della tutela dei diritti acquisiti, giustificarsi altrettanto quanto la perpetuazione di una situazione giuridica illegale, sarebbe opportuno sopprimere tali disparità di trattamento.

● *Valutazione dello stato architettonico della costruzione al momento della concessione della licenza edilizia:*

al momento della concessione della licenza edilizia non è sempre possibile valutare con certezza se un progetto di rinnovamento esige, nel caso concreto, interventi paragonabili a quelli necessari per una nuova costruzione, nel qual caso non sarebbe più necessario proteggere la situazione acquisita (cfr. punto 3.6.3 - unità della licenza edilizia).

3.3 Autorizzazione speciale

3.3.1 Natura e funzione dell'autorizzazione speciale

Nell'ambito della procedura amministrativa le autorizzazioni speciali permettono di scostarsi da una singola norma edilizia materiale. La regolamentazione delle autorizzazioni speciali all'interno delle zone edificabili e di competenza del diritto cantonale (art. 23 LPT). Le clausole d'eccezione costituiscono concessioni normative al principio della proporzionalità. Nel

diritto edilizio esse si trovano quasi per necessità, giacchè qui — per la natura stessa delle cose — la concretizzazione dell'ordinamento normativo è spinta assai lontano. Questa situazione crea in modo particolare il pericolo che una regolamentazione giuridica applicata ad un caso non previsto dalla legge al momento in cui è stata promulgata — e quindi in presenza di opzioni <<particolari >> — sfocia in risultati che il legislatore non ha voluto. In altre parole: il legislatore avrebbe stabilito un'altra norma, qualora fosse stato a conoscenza della situazione reale e particolare, motivo per cui la concessione di un'autorizzazione speciale è richiesta a ragion veduta. Lo scopo dell'autorizzazione speciale è quindi quello di risolvere tali situazioni e di offrire un prolungamento del pensiero del legislator adeguato alla situazione; l'autorizzazione speciale deve evitare durezza, ingiustizie o insufficienze risultanti dal fatto che l'applicazione alla lettera della regolamentazione generale non tiene conto della particolarità delle condizioni concrete.

Le norme tipicamente edilizie, quali le norme che stabiliscono le distanze, l'altezza degli edifici oppure l'estensione dell'utilizzazione ammessa, ma anche l'altezza dei locali, le superfici delle finestre, ecc. contengono generalmente norme matematiche precise (si prevede ad es. che in genere le superfici delle finestre debbano raggiungere almeno un decimo della superficie totale del locale da illuminare). Allorchè si tratta di applicare tali norme, le autorità competenti, non essendo in grado di poterne valutare le conseguenze giuridiche, non hanno alcuna possibilità di prendere decisioni che tengano conto in modo adeguato della situazione particolare (nel caso testè citato, un'illuminazione sufficiente dipende anche in larga misura dall'orientamento geografico del locale, circostanza di cui l'autorità non può tenere conto). In tali situazioni la soluzione adeguata dipende dalla concessione di un'autorizzazione speciale.

3.3.2 Procedura, limiti

Le eccezioni di singole norme edilizie sono accordate dall'autorità esecutiva al momento della procedura per la concessione della licenza edilizia. In questo si differenziano dai piani di utilizzazione speciale che vengono concretizzati nel corso di una procedura politica (messa in atto tramite il legislativo) e che rendono necessario un successivo progetto di dettaglio separate.

Concedendo autorizzazioni speciali l'autorità ha il di-

ritto *ed il dovere* di decidere l'ampiezza con cui occorre dar seguito all'eccezione richiesta e ciò tenendo conto del punto di vista del legislatore, pur godendo di un libero apprezzamento considerevole. Soprattutto nel caso di autorizzazioni generali (cfr. punto 3.3.4 qui di seguito) prima di concedere autorizzazioni speciali occorre procedere ad una valutazione approfondita degli interessi in causa, privati e pubblici, ivi compresi quelli dei vicini e cioè tenendo conto dello scopo della norma da cui si vuole derogare. In virtù del principio della proporzionalità occorre inoltre concedere autorizzazioni speciali solo in quanto esse siano giustificate nel caso specifico. Trattandosi invece della costruzione di complessi, l'autorità competente non deve affatto esaminare se lo scopo perseguito dal committente possa essere raggiunto anche mediante deroghe, di minore portata, alla regolamentazione di base: allorchè le condizioni sono adempiute esiste un diritto previsto dalla legge a certi vantaggi ben precisi. Un'altra differenza sostanziale in rapporto all'autorizzazione speciale consiste nel fatto che, onde permettere la realizzazione di costruzioni di complessi, possono essere accordati contemporaneamente vantaggi del tipo più diverso.

3.3.3 Esigenze minime imposte dal diritto federale: art. 4 Cost. (principio della buona fede, divieto di arbitrio)

In virtù del principio della buona fede che scaturisce dalla Costituzione, le autorità devono rinunciare all'applicazione stretta di una norma che potrebbe sfociare, in un singolo caso, in risultati segnati da profonda ingiustizia. Allo scopo di evitare conflitti con il principio della proporzionalità dell'amministrazione (<<principio della legalità>>) e poichè il riferimento all'art. 4 Cost. permette di avviare soltanto a situazioni veramente insostenibili, tutti i cantoni conoscono l'istituto dell'autorizzazione speciale in campo edilizio in almeno uno dei casi descritti qui di seguito: le autorità competenti dispongono così di uno strumento che permette loro di eseguire modificazioni (o correzioni) che vanno al di là delle esigenze minime imposte dal diritto federale.

3.3.4 Motivi di deroga di carattere generale (autorizzazioni speciali in senso stretto)

. Esempio: art. 26 cpv. 1 e 2 LE/BE

<< Per motivi importanti possono essere accordate deroghe a certe norme edilizie in quanto, così facendo, non vengano violati interessi pubblici. >> (Cpv. 1)

<< Le deroghe non devono violare alcun interesse importante dei vicini, a meno che il pregiudizio causato possa essere totalmente compensato da un risarcimento (perequazione degli oneri giusta gli art. 30 e segg.). >> (cpv. 2)

ŽEsempio: art. 55 LE/FR

<<All'interno della zona edificabile il comune può, d'intesa con la Direzione, accordare deroghe ai piani ed alle norme comunali qualora non vi si oppongano nè un interesse pubblico superiore, nè gli interessi preponderanti di terzi:

- a) per le costruzioni d'utilità pubblica;
- b) per le costruzioni che rivestono un interesse importante per la collettività;
- c) nel caso in cui l'applicazione di una norma fosse contraria allo scopo prefisso o causerebbe al proprietario un pregiudizio eccessivo;
- d) per costruzioni mobili e costruzioni provvisorie. >> (cpv. 1)

<< I vicini devono essere sentiti dall' autorità comunale. Resta riservato il risarcimento previsto all'art. 166.>> (cpv. 2) << La deroga può essere accordata a titolo temporaneo o definitivo; essa può essere subordinata a condizioni ed oneri particolari, segnatamente mediante la costituzione di una menzione di convenzione precaria, con cui il proprietario assume obblighi determinati oppure rinuncia a certi diritti. La menzione di convenzione precaria deve essere iscritta nel registro fondiario a spese del proprietario. >> (cpv. 3)

Mediante deroghe di carattere generale le autorità incaricate della concessione della licenza edilizia possono giungere ad una decisione soddisfacente in tutti i casi immaginabili non previsti dalla legislazione. Sono quindi fissati in modo generale i presupposti che permettono di derogare alle diverse norme edilizie. Che si tratti ora nel caso concreto di una norma concernente le distanze oppure del rispetto del tipo di sfruttamento permesso, occorre esaminare sulla base di un solo e stesso paragrafo la possibilità di concedere un'autorizzazione speciale. Poichè le deroghe di carattere generale devono essere applicate ai diversi tipi di norme, non è possibile descrivere in modo preciso le conseguenze giuridiche eventuali, ossia le deroghe ammissibili: in ogni singolo caso occorre valutare nuovamente in quale grado occorre derogare alla norma, tenendo conto nel modo più razionale possibile delle circostanze concrete.

3.3.5 Deroghe di carattere speciale

. Esempio: § 301 LPE/ZH

<< I soggiorni e le camere da letto di un appartamento con parecchi locali non devono, nel loro insieme, comprese le finestre legalmente necessarie, essere orientati in maggioranza verso nord-est/nord-ovest. >> (cpv. 1) <<Le deroghe sono ammesse per le zone centrali oppure per gli alberghi, nonchè in certe circostanze particolari nelle quali un altro orientamento permette di evitare immissioni eccessive dovute ad opere pubbliche. >> (cpv. 2)

•Esempio: art. 17bis LE/ZG

<<Per l'isolamento successivo di edifici per i quali la licenza edilizia è stata concessa prima del 1° gennaio 1985 è possibile accordare deroghe alle disposizioni concernenti le distanze e l'indice di sfruttamento, nonchè ad altre norme concernenti le misure e le linee di costruzione. >>

Ž Esempio: § 33a dell'ordinamento edilizio

generale d'applicazione della LPE/ZH
<<L'applicazione di un isolamento esterno sugli edifici costruiti prima del 1° gennaio 1987 e da considerare come un adattamento adeguato In tali casi le distanze previste dalla legge e dalle norme edilizie possono essere inferiori fino ai 15 cm; nella stessa proporzione non si tiene conto dell'aumento del volume lordo per l'indice di sfruttamento. >>

• Esempio: § 7a cpv. 1 LSCE/BS

<< Per considerazioni urbanistiche particolari il capo del dipartimento competente può, rispettando le condizioni fissate nell'allegato (capitolo E), accordare deroghe alle norme valide per una zona, per quanto concerne l'altezza della costruzione ed il numero di piani, trattandosi di edifici riservati al governo. >>

Le deroghe di carattere speciale per la concessione di un'autorizzazione speciale si riferiscono ad una (ad es. § 301 LPE/ZH) oppure a parecchie (ad es. art. 17bis LE/ZG) norme edilizie di diritto materiale, rispettivamente hanno come oggetto una situazione conflittuale ben determinata (tutti i tre esempi summenzionati). Il rilascio di deroghe di carattere speciale è legato a grossi vantaggi; a seconda della regolamentazione cantonale risultano tuttavia anche svantaggi.

• Vantaggi:

i presupposti per il rilascio dell'autorizzazione speciale possono essere stabiliti in modo più preciso qualora la possibilità di dispensa si limiti a singole norme edilizie;

parimenti gli effetti *giuridici* — ossia l'estensione del vantaggio possibile — possono essere definiti con precisione, tenendo conto dello scopo della singola norma e dei conflitti che scaturiscono generalmente dalla sua applicazione.

Quando i presupposti e/o gli effetti giuridici di una deroga di carattere speciale sono definiti in modo preciso, il potere di apprezzamento dell'autorità concedente viene notevolmente limitato, ciò che facilita l'applicazione delle deroghe di carattere speciale: in rapporto con le deroghe di carattere generale, questa forma di deroga garantisce al committente ed agli altri in-

teressati una maggior affidabilità e sicurezza sul piano giuridico. Occorre trarre un profitto reale dalle possibilità offerte dalle deroghe di carattere speciale; in caso contrario la differenza in rapporto alle deroghe di carattere generale è puramente formale per quanto concerne la sua diversa situazione nell'ambito della legge.

• Svantaggio:

nel caso in cui una regolamentazione edilizia cantonale lavori esclusivamente con il sistema delle deroghe di carattere speciale (ad es. canton BS) è svantaggioso il fatto che ci si possa scostare dalle norme munite di una clausola d'eccezione propria, solo ai presupposti restrittivi dell'art. 4 Cost. (cfr. punto 3.3.3). Onde evitare tali tipi di lacune occorre combinare i due sistemi (come nel canton ZH). In tale caso la deroga di carattere speciale prevale sulla deroga di carattere generale che può trovare applicazione solo a titolo sussidiario.

3.3.6 Autorizzazione speciale con menzione di convenzione precaria

Le autorizzazioni speciali possono dipendere dalla condizione che il proprietario s'impegni, nel caso in cui le circostanze giuridiche o di fatto dovessero mutare, a ristabilire la situazione come sarebbe stata in assenza dell'autorizzazione speciale stessa. Mediante una cosiddetta menzione di convenzione precaria l'autorizzazione è soggetta ad una riserva espressa di revoca ed il diritto concesso ha una validità provvisoria per un lasso di tempo indeterminato. Ciò costituisce una situazione atipica, tanto più che nel quadro della procedura per la concessione della licenza edilizia la situazione giuridica deve essere chiarita alla base in modo completo e definitivo (cfr. - unità della licenza edilizia). Occorre tener conto di due aspetti:

. le menzioni di convenzione precaria possono essere richieste soltanto se sono giustificate da motivi oggettivi importanti. Ciò a causa del fatto che la tutela dei diritti acquisiti, garantita in virtù degli investimenti consentiti, viene esclusa fin dall'inizio.

. D'altro canto l'autorizzazione speciale con menzione di convenzione precaria può essere giustificata da motivi di proporzionalità qualora essa possa apparire, dal punto di vista del proprietario, come una misura meno severa del rifiuto globale del suo progetto di costruzione.

● **Esempio: art. 55 cpv. 3 LE/FR,**
citato al punto 3.3.4

● **Esempio: § 101 LPE/ZH**

<<Per le costruzioni e gli impianti non conformi al piano delle linee di costruzione occorre eseguire una manutenzione ed un ammodernamento conformemente al loro scopo di utilizzazione precedente. >> (cpv. 1)

<< Prowedimenti piu ampi possono essere autorizzati soltanto se la linea di costruzione non potrà essere eseguita entro un lasso di tempo prevedibile e qualora le disposizioni accessorie in materia di licenza edilizia escludano l'obbligo di risarcimento da parte del comune a causa dell'aumento di valore risultante dalla linea di costruzione. >> (cpv. 2)

Il §100 LPE/ZH prevede possibilità adeguate nel caso in cui il piano delle linee di costruzione venga superato per la prima volta da costruzioni sporgenti al di sopra del suolo. Per le costruzioni esistenti questa disposizione è altrettanto valida quanto il §101 cpv. 2 summenzionato che autorizza l'ampliamento di elementi costruttivi che superano già la linea di costruzione (ciò significa già una - tutela estesa dei diritti acquisiti). In mancanza di flessibilità sufficiente per quanto concerne la linea di costruzione di un edificio finora conforme al piano delle linee di costruzione, e così possibile realizzare successivamente costruzioni a bow window oppure balconi: in molte situazioni tali opere dovrebbero essere appoggiate al suolo (ciò che contravviene alle prescrizioni generali concernenti le linee di costruzione) onde evitare, al momento della loro creazione, ponti termici inutili, cfr. - progetto di rinnovamento 12: ampliamento dei balconi.

3.3.7 Apprezzamento

In realtà non esiste alcun altro istituto giuridico nel settore edilizio che sia causa di molte discussioni interminabili come l'autorizzazione speciale. Questa constatazione vale soprattutto per le deroghe di carattere generale; a questo proposito menzioneremo gli aspetti seguenti:

Ž Lo scopo delle autorizzazioni a carattere generale considerate quali *fattispecie legate agli oneri*, è quello di permettere di prendere, applicando una qualsiasi

norma materiale di diritto edilizio, decisioni che corrispondono ai bisogni della situazione in tutti i casi immaginabili ma non prevedibili. È questo il motivo per cui è opportuno rinunciare ad un'enumerazione a mo' d'esempio delle situazioni che giustificano una tale deroga: tutto sommato esse provocano una confusione maggiore di quanto non sarebbe il caso qualora fosse interpretata correttamente una norma speciale.

● *L'imposizione di condizioni o di oneri* in rapporto con il rilascio di un'autorizzazione basata su una deroga di carattere generale è sfavorevole qualora crei per il committente un maggior numero di restrizioni di quanto non sarebbe ammissibile nel quadro di una licenza edilizia <<normale>>. Le deroghe di carattere generale hanno lo scopo di correggere le lacune o le insufficienze delle quali il legislatore è responsabile (cfr. osservazioni introduttive al punto 3.3.1). Il committente in questione non è <<responsabile egli stesso>> della situazione in cui si trova e non deve quindi essere <<punito>> con l'imposizione di condizioni o di oneri.

● *I problemi che insorgono regolarmente* al momento di costruzioni o di trasformazioni *non* possono essere risolti semplicemente mediante l'applicazione di deroghe di carattere generale, giacché è per principio compito della legislazione e della pianificazione risolvere i conflitti d'interesse che si manifestano spesso ed in modo tipico. Soprattutto mediante l'allestimento di piani direttori per la sistemazione di quartieri (soluzione pianificata) e/o l'adozione di deroghe di carattere speciale (soluzione legislativa) e tuttavia possibile creare la libertà di azione necessaria proprio per quanto concerne i perimetri nei quali devono aver luogo le trasformazioni.

● *Piani vincolanti per le autorità quali strumenti d'interpretazione durante la procedura per la concessione della licenza edilizia*

Mediante un piano regolatore comunale gestito accuratamente e nel dettaglio possono essere minimizzati i problemi connessi con l'applicazione di norme edilizie generali e di situazioni d'eccezione generali: - i piani regolatori per la sistemazione dei quartieri, che per loro stessa natura non contengono ordinamenti direttamente vincolanti per i proprietari di fondi, possono contribuire sensibilmente ad un uso trasparente del libero apprezzamento da parte delle autorità. Il rilascio di autorizzazioni speciali crea sospetti minori quando l'autorità incaricata della concessione della licenza edilizia possa basarsi, per il proprio apprezza-

mento, su un concetto vincolante per l'autorità stessa, che abbia una portata generale che superi i limiti delle parcelle e che, di conseguenza, l'autorità sia in grado di giustificare così pienamente la propria decisione. La necessità di un piano regolatore di quartiere che superi i limiti delle parcelle si manifesta tuttavia in modo concreto anche nel caso della deroga di carattere speciale teste menzionata giusta l'art. 7a LE/BS (cfr. punto 3.3.5): in virtù di questa disposizione — e contrariamente alle regolamentazioni usuali concernenti le - costruzioni di complessi — è possibile concedere, per considerazioni d'ordine urbanistico, deroghe molto ampie per un singolo progetto di costruzione. Nel quadro della trasparenza concernente il potere di apprezzamento non si può rinunciare all'allestimento di un piano regolatore di quartiere in considerazione del fatto che le esigenze legali elencate nell'allegato (capitolo E) alla LE/BS — anche se non molto dettagliate — sono formulate necessariamente in modo astratto; una soluzione soddisfacente non è quindi ancora garantita solo in virtù della regolamentazione giuridica esistente (cfr. anche punto 3.4.3.3 concernente le << agevolazioni previste per la costruzione di complessi nel caso di progetti singoli >>).

• *Prevedere un numero maggiore di deroghe di carattere speciale*

I problemi di apprezzamento veramente delicati insorgono solo al momento dell'applicazione di deroghe di carattere generale: infatti nel caso di una deroga di carattere speciale l'apprezzamento degli interessi in causa è già stato fatto in modo ampio dalla legge, cosicché non occorre temere che l'autorità competente si lasci guidare nelle proprie decisioni da considerazioni contrarie ai fatti oppure si comporti in modo arbitrario. Allorché le premesse e le conseguenze giuridiche sono determinate in modo esatto, una fattispecie tanto eccezionale dipende soprattutto da una disposizione speciale assolutamente usuale (cosiddetta *lex specialis*): la norma fondamentale che si oppone alla costruzione o alla trasformazione è quindi a questo punto concretizzata nel caso reale da una deroga di carattere speciale, in modo tale che questa può essere applicata per principio solo come norma legale autonoma. In altre parole, la norma fondamentale serve in tale caso solo limitatamente quale strumento d'interpretazione, poiché la norma speciale comporta già di per se stessa uno scopo normativo ampiamente autonomo (al contrario dell'applicazione di deroghe di carattere generale che devono tener conto innanzi

tutto del senso e dello scopo della norma di cui ci si vuole << liberare >>).

Allorché le deroghe di carattere speciale sono sufficientemente concretizzate si può rinunciare all'esistenza di << circostanze particolari >>, delle quali la dottrina nel settore del diritto amministrativo fa una condizione per l'applicazione di deroghe di carattere generale e ciò per rispettare la separazione dei poteri. Questa considerazione concerne ancora in modo maggiore il rilascio di un'autorizzazione speciale con menzione di convenzione precaria, poiché in tali casi non è affatto necessario fare un apprezzamento definitivo degli interessi in causa.

Per la soluzione di difficoltà che possono insorgere come nel caso del rilascio di un'autorizzazione speciale, a seconda del caso esistono ulteriori alternative, anche sul piano della tecnica procedurale.

• *Presenza di contatto preliminare con l'autorità competente per la concessione della licenza edilizia*

Nel quadro della procedura per la concessione della licenza edilizia il committente vuole spesso ottenere << in qualsiasi modo >> un'autorizzazione speciale, giacché le modificazioni che sarà costretto ad apportare al suo progetto potrebbero causare spese supplementari importanti. Onde evitare tali costrizioni reali, in una fase di progettazione preliminare occorrerebbe già chiedere una - licenza preliminare a questo proposito.

• *Piani di utilizzazione speciale quale alternative all'autorizzazione speciale ?*

A seconda della struttura legate dei piani di utilizzazione speciale questi ultimi rappresentano vere e proprie alternative al rilascio di un'autorizzazione speciale, giacché essi contengono norme vincolanti per i proprietari dei fondi, al contrario di quanto avviene per i piani direttori summenzionati. Tuttavia allorché il progetto di trasformazione concerne soltanto una singola piccola parcella, il piano di utilizzazione speciale deve poter essere *limitato a norme mirate* e venire presentato, idealmente, quale *alternativa alla regolamentazione di base*: e così possibile ottenere che una norma edilizia che deroga da un modo di costruzione normale possa essere applicata ad una singola parcella, senza che sia necessario pianificare *in modo completo* l'assieme della superficie presa in considerazione dal modo di costruzione speciale, cfr. le osservazioni concernenti i - piani di utilizzazione speciale, in particolare i punti 4.6.4 e 4.6.7.

• Occorre inoltre chiarire tempestivamente se non sia possibile avere a disposizione la libertà d'azione

necessaria mediante - accordi di diritto privato, in quanto il diritto pubblico suppletivo lo permetta, cfr. punto 3.6.4.2.

3.4 Costruzione di complessi

3.4.1 Natura e funzione della costruzione di complessi; limiti

Deroghe alla regolamentazione di base per la realizzazione di complessi sono concesse nel quadro di una procedura amministrativa, al contrario di quanto avviene per i - piani di utilizzazione speciale. Al contrario di quanto avviene nel caso dell' - autorizzazione speciale, in presenza di determinati presupposti — circoscritti esattamente dalla legge — si può derogare <<di colpo>> da parecchie norme edilizie senza che per ogni singola deroga da una singola norma debba essere fornita una motivazione separata: l'esecutivo può così *valutare il progetto nel suo insieme*. Autorizzando la costruzione di complessi il legislatore intende favorire la realizzazione di << grandi progetti >, sia sul piano quantitativo, sia su quello qualitativo. Certi esempi degli anni '60 e '70 fanno tuttavia sorgere il dubbio in merito alla possibilità di poter raggiungere questo obiettivo. Infatti proprio i cattivi progetti provenienti da quell'epoca, rispettivamente che non adempiono più le esigenze funzionali ed estetiche odierne, necessitano spesso di rinnovamenti comparativamente molto più tempestivi e notevoli.

3.4.2 Le regolamentazioni giuridiche

• Esempio: LE/BE art. 75 (<< Libertà di strutturazione nel caso di progetti comuni >>)

<<Nel caso di allestimento comune di progetti per la costruzione di parecchi edifici su un fondo, le distanze dai confini e tra gli edifici, la sistemazione degli edifici e le lunghezze degli stessi possono essere determinate liberamente alle condizioni menzionate qui di seguito. >> (cpv. 1)

<< La libera strutturazione presuppone che:

- a) la natura e il grado dell'utilizzazione della zona vengano rispettati;
- b) siano creati di regola campi da gioco e posteggi comuni per i veicoli;
- c) non sia portato pregiudizio ad interessi preponderanti;
- d) l'esecuzione della costruzione dei complessi sia garantita, per quanto necessario, da accordi di diritto private.>>(cpv. 2)

<<I comuni possono prevedere nell'ordinamento di base una libertà di strutturazione più ampia. Il capoverso 2 resta tuttavia applicabile. >> (cpv. 3)

<< La libertà di strutturazione è esclusa:

- a) per edifici ed impianti di natura particolare (art. 19 e segg.) e per le zone con obbligo di pianificazione (art. 92 e segg.);
- b) per le ulteriori zone definite nella regolamentazione di base. >> (cpv. 4)

Ž Esempio: art. 18 RE/Frauenfeld (<< Concentrazione delle costruzioni >>)

<<La concentrazione delle costruzioni persegue lo scopo di un'utilizzazione razionale dei fondi nelle zone residenziali e nelle zone miste residenziali ed artigianali, conformemente al regolamento delle zone. Qualora non esistano norme particolari, valgono le disposizioni concernenti il modo di costruzione usuale. >> (cpv. 1) <<La concentrazione delle costruzioni deve adempiere alle esigenze seguenti:

- a) l'impiego del tipo di costruzione semiaperto e chiuso per i gruppi di edifici contigui;
- b) le costruzioni devono essere sistemate con cura e rispettando la struttura dell'insediamento esistente, nonché adattarsi al paesaggio;
- c) le superfici destinate al deposito dei rifiuti devono essere raggruppate in zone fuori dell'insediamento oppure sottoterra;
- d) un allacciamento pubblico per quanto possibile economico;
- e) l'energia deve essere sfruttata in modo ottimale, soprattutto mediante un orientamento adeguato delle costruzioni, uno sviluppo corto delle facciate ed un buon isolamento;
- f) abitazioni tranquille, soleggiate, con tipi di pianta variabili e che possano, garantire sia la sfera privata, sia le possibilità di vita individuali nella casa e nel giardino, devono garantire una qualità di abitazione elevata;
- g) creando zone comuni, quali campi da gioco, zone verdi, locali comuni e punti d'incontro, deve inoltre garantire un'elevata qualità dell'insediamento. >> (cpv. 2)

<< I gruppi di edifici edificati in zone con concentrazione delle costruzioni devono comprendere almeno:

- nella zona UA1 10 unità di abitazione
- in zone UA2a + UA2b 12 unità di abitazione
- in zone A2 + UA2 18 unità di abitazione

Sono assimilate alle unità di abitazione le aziende artigianali ammesse che occupano al massimo un terzo della superficie lorda della superficie. >> (cpv. 3)

<<Nel caso di una concentrazione delle costruzioni, un aumento ulteriore dell'indice di sfruttamento non è possibile mediante un piano delle superfici o un piano di sistemazione. >> (cpv. 4)

-l'art. 31 definisce inoltre le deroghe massime am-

missibili per il modo di costruzione usuale in rapporto all'indice di sfruttamento, alla lunghezza degli edifici, alle distanze tra gli edifici ed all'altezza degli stessi (cpv. 1 -3) e richiede che la strutturazione delle unità di abitazione avvenga sul piano verticale ed in tipi di zona determinate (cpv. 4).

Ž Esempio: § 69 e segg. LPE/ZH (<< Costruzione di complessi >>)

— La regolamentazione di base del piano di utilizzazione deve prevedere espressamente la possibilità della costruzione di complessi. (§ 69)

— Superficie minima da includere: a seconda del tipo delle zone, da 4000a 8000 m². (§ 70)

— Le esigenze, formulate in modo dettagliato, concernenti la qualità della costruzione: (§ 71)

<< le costruzioni e gli impianti, nonché gli spazi attorno agli stessi, devono essere sistemati con cura particolare ed equipaggiati in modo adeguato. >> (Cpv. 1)

<<Per l'apprezzamento occorre tener conto in modo particolare dei criteri seguenti: rapporto con il paesaggio, nonché con le costruzioni ed il paesaggio nei dintorni; il volume e l'aspetto architettonico degli edifici; la situazione, la destinazione, l'estensione e la sistemazione delle superfici non edificate; l'abitabilità e l'igiene delle abitazioni; soluzione dei problemi concernenti il traffico e l'approvvigionamento; il tipo ed il grado delle attrezzature. >> (cpv. 2)

— Elenco delle possibilità massime ammissibili per le deroghe che i comuni possono accordare in rapporto al modo di costruzione usuale, in particolare limitazione al 10% di un bonus dell'indice di sfruttamento e limitazioni assolute del numero di piani ammessi. (§ 72)

— Presupposti concernenti la domanda di costruzione e la menzione di convenzione precaria per quanto concerne la costruzione di complessi. (§ 73)

3.4.3 Apprezzamento

3.4.3.1 In generale

Le norme concernenti le costruzioni di complessi come esistono attualmente nei diversi cantoni permettono innanzitutto di realizzare grandi progetti di nuove costruzioni. In questo modo è possibile applicare la concentrazione delle costruzioni a superfici estese non edificate all'interno delle zone edificabili. Non è tuttavia generalmente possibile utilizzare questo strumento per progetti di rinnovamento d'ordine generale e di modificazioni puntuali di singole parcelle — come spesso è auspicato nel quadro del rinnovamento interno — e ciò per i motivi seguenti:

*Ž*calcolo dello sfruttamento

Le superfici già utilizzate per costruzioni esistenti non possono essere prese in considerazione in tutti i cantoni per il calcolo della superficie utilizzabile per la costruzione di complessi. In tali casi, se si prendono in considerazione le costruzioni esistenti — anche se le stesse sono rivalutate nel quadro dei lavori di rinnovamento, onde adempiere le esigenze di qualità superiore — la costruzione di complessi è resa impossibile.

*Ž*Ampiezza minima del progetto; impossibilità di procedere per tappe

È richiesta un'ampiezza minima determinata del progetto (cfr. gli esempi al punto 3.4.2: LE/BE, art. 75 cpv. 1: <<parecchi edifici >> su una superficie; RE/Frauenfeld, art. 18 cpv: numero delle unità di abitazione da includere; LPE/ZH § 70: superficie minima tra 4000 e 8000m²). Tali esigenze minime severe dal profilo quantitativo non tengono sempre conto della situazione delle zone già ampiamente edificate: in un quartiere vasto le proprietà hanno per lo più diversi possessori. Poiché gli edifici già esistenti presentano di conseguenza uno stato architettonico diverso, sarà ben raro che tutti i proprietari giungano contemporaneamente ad un accordo circa un progetto di realizzazione comune. Ciò è particolarmente vero allorché i rinnovamenti sono stati puntualmente eseguiti in epoca recente: in tale caso una nuova modifica non entra neppure in considerazione per i proprietari di fondi in questione e ciò già per motivi economici.

Poiché nel caso della costruzione di complessi si tratta di un progetto d'esecuzione, è necessario inoltrare una domanda di costruzione uniforme. Con ciò svaniscono, tuttavia, anche eventuali possibilità (auspiccate) di eseguire il lavoro per tappe e ciò per motivi mate-

riali e formali: da un lato la domanda di costruzione uniforme deve permettere una verifica esaustiva del progetto per quanto concerne le esigenze legali di qualità. Ne consegue che la licenza edilizia sarà concessa soltanto se l'esecuzione del progetto è garantita nella sua totalità. Dall'altro la validità della licenza edilizia è comunque limitata nel tempo.

• *Possibilità limitate di deroga alla regolamentazione di base*

Poiché la legge fissa in modo vincolante e restrittivo le possibilità di deroga alla regolamentazione di base, nella maggior parte delle zone già ampiamente edificate non si dispone per lo più della flessibilità necessaria: mentre nel caso di nuove aree edificabili possono creare la necessaria libertà d'azione sia un bonus di sfruttamento del 10 %, sia la disposizione che permette di superare di un piano il numero dei piani ammessi, tali misure non sono per lo più sempre sufficienti nel caso di trasformazioni. Affinché le esigenze elevate di qualità, come vengono fissate per la costruzione di complessi, possano essere adempiute *successivamente* per un'area già esistente, nella maggior parte dei casi sarebbe necessario poter derogare più ampiamente alla regolamentazione di base, a condizione che si voglia conservare uno spazio esterno e che ci si possa destreggiare più liberamente.

A seconda della regolamentazione cantonale i problemi descritti possono essere evitati mediante l'adozione di - piani di utilizzazione speciale. Soprattutto anche grazie alla possibilità offerta dai piani di utilizzazione speciale, che è quella di realizzare per tappe i singoli progetti di esecuzione, possono essere inclusi fondi, rispettivamente costruzioni singole per le quali non esiste attualmente alcun interesse di trasformazione.

3.4.3.2 Insediamenti già edificati sulla base di norme concernenti la costruzione di complessi

Esiste almeno un caso in cui l'ampiezza minima richiesta per l'esecuzione di un progetto non dovrebbe creare difficoltà: quando una costruzione esistente è già stata creata secondo le norme concernenti la costruzione di complessi, i vantaggi accordati in precedenza vengono applicati per principio al progetto di rinnovamento. Occorre tuttavia tener conto dei punti seguenti:

• *costruzione su una superficie con menzione di precario*

Le facilitazioni edilizie e concernenti lo sfruttamento, concesse un tempo in deroga alle norme edilizie allora vigenti, erano state concesse solo alla condizione che durante tutta l'esistenza dell'insediamento lo stesso non dovesse subire alcuna modifica importante che si scostasse dalla domanda di costruzione originale (cosiddetta costruzione su una superficie con menzione di precario). In tali condizioni non è possibile sviluppare ulteriormente le costruzioni chiedendo nuovi vantaggi nel quadro di un progetto comune, qualora ciò dovesse causare importanti trasformazioni (sfruttamento maggiore, utilizzazione mista con esercizi artigianali in insediamenti destinati unicamente ad abitazione, ecc.), anche qualora fossero adempiute le esigenze minime per quanto concerne la superficie del fondo, rispettivamente il numero degli edifici. Ci si può allora chiedere se non sarebbe meglio sopprimere tali menzioni di precario (ad es. mediante cancellazione <<volontaria>> dell'iscrizione nel registro fondiario richiesta dal comune, oppure abrogazione mediante modificazione della classe della zona).

. *Cambiamento d'opinione per quanto concerne la qualità dell'insediamento*

Le opinioni in merito a quanto in una situazione concreta occorra intendere per <<equipaggiamento particolarmente adeguato >>, <<integrazione adeguata alla struttura esistente dell'insediamento ed al paesaggio>>, ecc. cambiano continuamente. Non è quindi raro che un cambiamento delle opinioni avvenuto dopo la strutturazione della superficie costituisca un ostacolo allo sviluppo delle costruzioni e ad un punto tale da ridurre praticamente a niente i progetti di risanamento economicamente validi — che includono un'ampia parte della struttura esistente. Se non possono essere realizzati miglioramenti tali da adempiere alle nuove esigenze se non al prezzo di nuove deroghe che superano di molto le possibilità severe concernenti la costruzione di complessi (ad es. con la creazione di costruzioni complementari che oltrepassano il bonus di sfruttamento), rimangono le possibilità di una modificazione della classe della zona, rispettivamente di un piano di utilizzazione speciale.

• *Impossibilità di procedere per tappe*

Anche se ambedue i motivi summenzionati non dovrebbero per principio essere d'ostacolo all'applicazione delle norme concernenti la costruzione di com-

plexi, l'impossibilità di procedere per tappe potrebbe in tali casi creare problemi. Le costruzioni di complessi esigono infatti per lo più modificazioni evolutive che tengono conto degli interessi dei locatari esistenti (evitare traslochi forzati). Nel caso di cooperative i progetti di trasformazione si scontrano con un maggior numero di ostacoli a causa della fascia di età degli abitanti: se col trascorrere del tempo la maggior parte delle economie domestiche di una volta si è trasformata in economie con una o due persone anziane, la maggioranza dei locatari non desidera più trasformazioni. In tali insediamenti cooperative invecchiati, i progetti di risanamento maggiori falliscono quindi troppo spesso nel corso delle assemblee generali nelle quali la maggioranza è costituita da chi si oppone ai rinnovamenti.

Anche per gli insediamenti creati rispettando già in origine le norme concernenti le costruzioni di complessi si giustifica quindi lo studio della possibilità di adottare piani di utilizzazione speciale, tali da permettere deroghe supplementari alla regolamentazione di base. Si potrà, in questo modo, procedere a rinnovamenti per tappe evitando traslochi (in altro modo inevitabili) all'interno dell'insediamento (insediamento di economie domestiche composte da parecchie persone giovani, con mantenimento della generazione più anziana in appartamenti non rinnovati).

3.4.3.3 Agevolazioni previste per la costruzione di complessi nel caso di progetti singoli

Di recente diversi cantoni tentano, mediante emendamenti di legge, di facilitare lo sviluppo degli edifici già esistenti studiando gli strumenti più simili a quelli utilizzati per la costruzione di complessi che abbiamo teste descritto. Essi devono permettere alle autorità concedenti di accordare agevolazioni supplementari al modo di costruzione usuale per quanto concerne le distanze, il numero dei piani, la lunghezza degli edifici oppure l'indice di sfruttamento anche per i progetti di trasformazione concernenti i singoli edifici: cade il presupposto dell'inclusione di una superficie più ampia per garantire un concetto generale convincente. Tali possibilità di soluzione sono assimilabili all'autorizzazione speciale, in quanto sia possibile accordare vantaggi per progetti di trasformazione concernenti un solo oggetto. Al contrario delle autorizzazioni speciali possono tuttavia aver luogo deroghe più ampie all'ordinamento di base e l'autorità concedente può procedere ad un *apprezzamento globale del proget-*

to: vengono perciò allestiti lunghi elenchi di esigenze astratte concernenti le qualità, poiché sono utilizzate anche per regolamentare la costruzione di complessi.

Ž Esempio: progetto di un art. 18bis del RE/Frauenfeld (<< Aumento successivo della concentrazione >>)

<< L'aumento successivo della concentrazione delle costruzioni in quartieri esistenti persegue lo scopo di un'utilizzazione economica dei fondi, nonché il mantenimento ed il miglioramento delle strutture urbane. Riservate le prescrizioni speciali, sono applicabili le norme concernenti il modo di costruzione usuale. >> (cpv. 1)

<<Quali misure di aumento successive della concentrazione sono considerate le trasformazioni, le costruzioni annesse, le sopraelevazioni, le costruzioni intermedie e di collegamento in zone residenziali e miste residenziali ed artigianali che servono ad aumentare le superfici abitative o di lavoro, nonché a favorire la coabitazione a livello di quartiere. Esse sono applicabili alle costruzioni singole, ai gruppi di costruzioni oppure ai complessi che sono stati fabbricati prima dell'entrata in vigore del presente regolamento. >> (cpv. 2)

<< Il consiglio comunale può autorizzare deroghe dalle norme edilizie concernenti il modo di costruzione usuale, qualora siano adempiute soprattutto le condizioni seguenti:

- a) rispetto adeguato degli interessi pubblici, ma almeno nessun peggioramento per l'ente pubblico
- b) gli interessi degni di protezione dei vicini (in particolare l'illuminazione e l'insolazione) non possono essere ostacolati in modo notevole
- c) nessun ulteriore peggioramento delle condizioni sfavorevoli esistenti nella zona
- d) inserimento adeguato nella struttura esistente dell'insediamento e nell'aspetto del quartiere
- e) garanzia di condizioni igieniche perfette delle abitazioni
- f) spazi adibiti a deposito adeguati in modo funzionale alle abitazioni (cantine, solai, rifugi, ecc.) che occupano una superficie minima di 1/12 della superficie lorda abitabile del piano
- g) rispetto delle prescrizioni della polizia del fuoco e della sicurezza
- h) creazione di zone verdi sulle superfici libere, mantenimento dei giardini davanti agli edifici e

dei parchi da gioco per i bambini in dimensioni sufficienti ed in situazione adeguata. >> (CPV. 3)
 <<Le disposizioni concernenti una fattispecie che è già stata regolamentata in modo esaustivo nella legge edilizia e nel regolamento edilizio non possono più essere modificate.>> (cpv. 4)
 <<Gli aumenti della superficie lorda dei piani che richiedono più di 3 posteggi per i veicoli a motore esigono la creazione di posteggi sotterranei supplementari oppure la creazione di un posteggio nello scantinato. >> (cpv. 5)

Il problema di tali possibilità di soluzione risiede nell'apprezzamento delle *qualità del progetto in rapporto con le esigenze puramente astratte fissate dalla legge*. Affinche un singolo progetto individuale possa essere esaminato dal punto di vista della propria compatibilità con i progetti di sviluppo a lunga scadenza del quartiere in questione, è necessario che l'ente pubblico fornisca le prestazioni preliminari necessarie: allestendo piani regolatori per la sistemazione di quartieri è possibile conferire alle autorità concedenti il potere d'apprezzamento adeguato, creando così la trasparenza necessaria; infatti le esigenze di qualità formulate in modo astratto dalla legge potranno essere verificate sulla base delle possibilità di sviluppo *concretizzate da un piano*. Inoltre viene così garantito un diritto di consultazione democratico: le autorità devono infatti fare in modo che la popolazione possa partecipare in modo adeguato all'allestimento di tali piani (art. 4 LPT). Senza l'allestimento degli stessi — per i diversi settori del territorio — non è possibile ottenere risultati globali soddisfacenti. D'altro canto, in mancanza di basi di apprezzamento trasparenti, ben difficilmente si potrebbero giustificare le concessioni di licenze edilizie basate su tali <<procure in bianco>>. Occorre inoltre considerare il fatto che le legislazioni cantonali non autorizzano sempre le soluzioni simili al modello del progetto, teste menzionato, dell'art. 18bis del regolamento edilizio di Frauenfeld: quando i comuni dispongono, in virtù del diritto cantonale, di uno strumento dettagliato per quanto concerne la pianificazione e l'edilizia, non hanno più la competenza di creare istituti che siano in grado di concedere le facilitazioni derivanti sia dalla costruzione di complessi, sia dalle autorizzazioni speciali. Nel caso dell'introduzione di << agevolazioni previste per la costruzione di complessi nel caso di progetti singoli >> devono essere osservati i punti seguenti:

Ž basi giuridiche

Il diritto cantonale deve riservare ai comuni la libertà d'azione necessaria per l'introduzione di tali istituti; in caso contrario questi ultimi dovrebbero essere previsti dal diritto cantonale.

. Concretizzazione, sotto forma di piano, del rinnovamento auspicato del quartiere

Per garantire risultati globali soddisfacenti, nonché la trasparenza necessaria, la concessione di procure in bianco di tale tipo a favore dell'esecutivo comunale deve essere subordinate all'esistenza di un - piano regolatore per la sistemazione del quartiere. Entrano in linea di conto due possibilità: l'allestimento di un tale piano può essere previsto in occasione di un progetto concreto di rinnovamento ed in tale caso si eviteranno spese di pianificazione per settori che non saranno toccati nel prossimo futuro. Nel caso della seconda soluzione il comune allestisce, sotto forma di *prestazione preliminare*, piani regolatori di quartiere per le aree nelle quali l'autorità intende favorire un'attività edilizia adeguata.

3.5 << **Clausola generale concernente l'estetica** >>

3.5.1 **Natura e funzione delle clausole generali concernenti l'estetica**

• Esempio: § 94 LE/TG (<< Protezione del paesaggio >>)

<< Le costruzioni e gli impianti non devono pregiudicare l'immagine del paesaggio, della località, del quartiere e delle strade. Essi devono inoltre integrarsi nel loro ambiente in modo tale da non disturbare l'effetto globale. >>

L'aspetto esterno di una costruzione e la sistemazione dello spazio attorno alla stessa sono determinate per principio ed in ampia misura dalle diverse norme edilizie (distanze, altezza degli edifici, prescrizioni concernenti le forme ammissibili dei tetti, obbligo di fare crescere la vegetazione, ecc.). Le clausole generali concernenti l'estetica sono applicate nei casi particolari in cui, malgrado il rispetto di tutte le altre norme edilizie, non si è giunti ad un risultato globale soddisfacente dal punto di vista urbanistico o architettonico; esse costituiscono una fattispecie a sostegno della salvaguardia di un paesaggio gradevole. Le clausole generali del tipo summenzionato non servono soltanto all'interpretazione delle ulteriori norme edilizie: esse vengono generalmente concepite quali norme edilizie applicabili di per se stesse. Questo fatto esplica i propri effetti in modo doppio:

. ogni volta che le altre norme non menzionano affatto gli aspetti strutturali di una costruzione — ad esempio per quanto riguarda la scelta di materiali speciali o dei colori per il rivestimento di un edificio non protetto — è solo grazie ad una clausola generale concernente l'estetica che si può valutare se una misura è compatibile con la configurazione del paesaggio.

. Ma è anche in altri settori concernenti il volume oppure l'aspetto esterno di una costruzione, settori che sono per principio regolamentati da norme particolari, che la clausola generale concernente l'estetica può costituire un ostacolo ad un progetto che sarebbe per il resto conforme alle norme edilizie. In tale caso gli interessi che essa difende possono entrare in conflitto con altri interessi perseguiti dalle rimanenti norme edilizie. L'autorità incaricata della concessione della licenza edilizia — che dispone, per la stessa natura

delle cose, di un ampio potere d'apprezzamento — deve in tal caso procedere ad una valutazione degli interessi in causa che può spingersi tanto lontano che l'applicazione di una norma particolare (ad es. una prescrizione concernente le distanze) nel caso singolo non potrà essere sfruttata totalmente. In tali casi, tuttavia, molte sono le ragioni che parlano a favore della realizzazione del tipo di costruzione conforme alle norme edilizie: infatti, se una norma edilizia particolare concernente l'estetica può sembrare in genere poco adeguata ad un intero quartiere, occorre eseguire le correzioni necessarie modificando i piani. Scaturisce infatti dalla natura della clausola generale concernente l'estetica, considerata quale strumento della procedura per la concessione della licenza edilizia, il fatto che le decisioni che vi si riferiscono non condurrebbero all'abrogazione di un piano di quartiere accettato in modo democratico, conformemente al regolamento delle zone ed a quello edilizio.

3.5.2 Divieto di alterazione, obbligo d'integrazione

Nel quadro delle clausole generali concernenti l'estetica, a seconda della regolamentazione cantonale è opportuno parlare sia di <<divieto di alterazione>>, sia di <<obbligo d'integrazione>> (cosiddetta clausola d'integrazione negativa, risp. positiva).

• Esempio di una clausola d'integrazione positiva: § 238 LPE/ZH

<<Le costruzioni, gli impianti ed i fondi circostanti devono, di per sé ed in rapporto con le costruzioni e col paesaggio circostante, essere sistemati, nel loro insieme e nel dettaglio di ogni parte, in modo da fornire un'immagine globale soddisfacente; tale esigenza vale anche per i materiali ed i colori. >> (Cpv. 1)

<<Occorre prestare un'attenzione del tutto particolare agli oggetti posti sotto la tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese; essi non devono essere deteriorate da modificazioni dell'utilizzazione o da lavori di manutenzione, anche se questi ultimi non sono soggetti ad una licenza edilizia.>> (cpv. 2)

<< Laddove le circostanze lo permettono, con la licenza edilizia si può chiedere il mantenimento degli alberi esistenti, la piantagione di alberi e di cespugli, nonché la sistemazione di una zona verde davanti all'edificio. >> (cpv. 3)

• Esempio di una clausola d'integrazione negativa: art. 54 LE/SG

<<Sotto l'aspetto architettonico le costruzioni e gli impianti devono essere strutturati in modo da non avere un effetto deturpante per quanto concerne le loro dimensioni, la loro configurazione, il materiale utilizzato ed i colori. >>

Il Tribunale federale ha definito come segue la differenza tra una clausola generale positiva concernente l'estetica ed una negativa in rapporto con la regolamentazione del canton Zurigo: <<Questa norma costituisce una clausola positiva concernente l'estetica. . . . Le esigenze di una tale norma si spingono molto più lontano del semplice divieto di deturpamento, la cui applicazione in un quartiere che manca di uniformità e che presenta gli stili di costruzione più diversi non è soggetta a criteri troppo severi . . .

Quando invece la legge esige espressamente la realizzazione di una buona struttura positiva per garantire un effetto globale soddisfacente, occorre applicare criteri più severi. >>

Nel caso concreto è stato possibile vietare la posa di tetti a due falde invece dei tetti piani esistenti, benché i tetti in questione corrispondessero perfettamente alle prescrizioni sulle misure del regolamento edilizio (resta qui irrisolto il problema a sapere quale sarebbe stato l'apprezzamento in caso di applicazione di una clausola generale negativa concernente l'estetica).

3.5.3 Limiti

Diverse disposizioni concernono direttamente i problemi particolari riguardanti la forma di una costruzione e del fondo circostante, come ad esempio le prescrizioni concernenti il rinverdimento delle aree site davanti agli edifici, la creazione di certe aree libere destinate al gioco oppure allo svago, ecc. Allo stesso modo le prescrizioni adottate sulla base del ricco strumentario costituito dalla legislazione sulla tutela della natura e del paesaggio regolano prevalentemente ed espressamente i problemi di sistemazione; in tale caso le esigenze vengono generalmente formulate in modo dettagliato e positivo, ciò che rende superflua l'applicazione di una clausola generale concernente l'estetica all'edificio che è già stato oggetto di una misura di tutela dei monumenti (occorre invece garantire, sulla base di una clausola generale concernente l'estetica, la sistemazione adeguata dei fondi adiacenti ad un'opera protetta quando non esistono disposizioni adeguate in materia. Un esempio concreto concernente tale disposizione è costituito dal cpv. 2 del § 238 LPE/ZH).

3.5.4 Apprezzamento

Le difficoltà principali che scaturiscono dall'applicazione delle clausole generali concernenti l'estetica — come per l'applicazione di altri istituti concernenti la procedura per la concessione della licenza edilizia — scaturiscono dal vasto potere di apprezzamento di cui dispone l'esecutivo (e che, di conseguenza, ci si può attendere dallo stesso). È fatto noto che si può discutere all'infinito su problemi concernenti l'estetica. In rapporto con decisioni basate sulle clausole generali concernenti l'estetica e quindi richiesto che esse non siano prese sulla base di un qualsiasi sentimento ar-

chitettonico soggettivo, ma siano basate su considerazioni concrete ed accurate. Trattandosi di quartieri già ampiamente edificati, nei quali ogni progetto di trasformazione fa insorgere regolarmente problemi di struttura e di forma, si crea un problema fondamentale per quanto concerne i criteri da applicare: la prassi molto diffusa secondo cui un progetto di costruzione debba essere esaminato sotto l'aspetto della sua integrazione con l'ambiente al momento della decisione concernente la concessione della licenza edilizia non deve essere accettata quale prescrizione generale. Una prassi basata esclusivamente sulle strutture esistenti e che esige adeguamenti adeguati non può essere giustificata se non nel caso in cui sia necessario tenere in considerazione aspetti riguardanti la tutela dei monumenti. Se tuttavia sulla base della situazione edilizia esistente in un quartiere occorre tener conto in modo realistico di molte altre modificazioni puntuali, le prospettive dell'evoluzione futura non potrebbero essere limitate senz'altro in virtù di una clausola generale concernente l'estetica.

Per potere utilizzare in modo motivato elementi strutturali moderni — in particolare nuovi materiali e nuove tecniche — si propone di scostarsi dallo statu quo quale solo criterio di apprezzamento: per giudicare in merito alla qualità urbanistica sufficiente di un progetto di trasformazione e/o di costruzione, sarebbe opportuno esaminarlo in primo luogo nella prospettiva dell'evoluzione, prevista a lunga scadenza, delle costruzioni e del paesaggio nel suo ambiente immediato ed in quello più lontano. Quale base dell'apprezzamento devono essere prese in considerazione tutte le disposizioni esistenti nei piani regolatori e nei piani di utilizzazione comunali in merito allo sviluppo perseguito. Poiché tuttavia nella maggior parte dei comuni mancano chiarificazioni in merito alle possibilità effettive di realizzazione di un piano di utilizzazione - e, di conseguenza, allo sviluppo sperato nel settore urbanistico — e che fino ad oggi non sono stati elaborati modelli architettonici, le autorità incaricate della concessione della licenza edilizia si trovano regolarmente «a corto di argomenti». In altre parole: in mancanza di basi adeguate non è affatto possibile eseguire prospettive tenendo conto dello sviluppo sperato. È il motivo per cui le autorità, nell'esercizio del loro potere di apprezzamento, si basano su quanto esiste, ciò che solo in rarissimi casi è considerato apertamente come arbitrario e non è quindi sconfessato dalle istanze di ricorso.

Benché — o proprio appunto perché — le esigenze in materia d'estetica devono essere descritte più esatta-

mente nel singolo caso, sarebbe opportuno che per ogni proprietà fondiaria i pubblici poteri rendessero noto la propria idea riguardo all'estetica, onde favorire decisioni adeguate. Per motivi di sicurezza del diritto e di parità di diritti ciò costituisce un postulato urgente e giustificato in tutti quei casi nei quali, per rispondere ad esigenze strutturali, è necessario imporre limitazioni all'utilizzazione di un fondo, di per sé conforme alle norme edilizie (ad es. divieto di creare aree di deposito nei giardini davanti ad un edificio o, per citare nuovamente l'esempio summenzionato, divieto di costruzione ulteriore di tetti a due falde, anche qualora fossero conformi al piano per il resto). D'altra parte e per gli stessi motivi non si potrebbe rinunciare a prendere decisioni attuabili ulteriormente nel caso in cui, in virtù di una clausola generale concernente l'estetica, si possa esigere dai committenti prestazioni positive, come ad esempio l'ordine di eseguire una piantagione su un fondo determinato ed in un modo altrettanto determinato (cfr. quale esempio la base giuridica contenuta nel summenzionato cpv. 3 del § 238 LPE/ZH).

Non si può in alcun modo mettere in dubbio il fatto che le clausole generali concernenti l'estetica, basate sul diritto, costituiscono strumenti per la sistemazione degli insediamenti: i gravi problemi di apprezzamento che ne derivano dovrebbero tuttavia, secondo il nostro parere, essere subordinate a misure di sistemazione solo qualora la situazione lo permetta. In tale contesto occorre tener conto del fatto che le idee ed i concetti architettonici qui toccati non devono necessariamente essere vincolanti per i proprietari dei fondi (regolamento edilizio, piani di utilizzazione speciale, protezione dei monumenti), poiché sono giustificati dal potere di apprezzamento riconosciuto per legge alle autorità. Quale base giuridica di tali apprezzamenti nell'applicazione del diritto può servire un piano regolatore comunale esauriente, rispettivamente l'elaborazione di - piani regolatori per la sistemazione dei quartieri.

3.6 Singoli problemi procedurali

3.6.1 Progetti soggetti a licenza edilizia; tipi di procedura

3.6.1.1 Requisito generale per la licenza edilizia

Edifici o impianti possono essere costruiti o trasformati solo con l'autorizzazione dell'autorità (art. 22 cpv. 1 LPT). La licenza edilizia costituisce una misura

preventiva di diritto amministrativo che deve garantire che un progetto corrisponda all'insieme del diritto pubblico federale e cantonale in materia (art. 22 cpv. 2 e 3 LPT).

Con ciò la necessità di una licenza edilizia è applicata necessariamente, in virtù del diritto federale, anche ai progetti di trasformazione e di modificazione dell'utilizzazione. In applicazione di queste disposizioni tutti i cantoni hanno allestito un lungo elenco — identico nell'essenziale — di ciò che s'intende per <<costruzione>> oppure <<impianto>>. Solo i progetti completamente secondari sfuggono all'obbligo di una licenza edilizia, ma tale esenzione concerne soltanto la procedura per la concessione: essa non esenta quindi dal rispetto delle norme edilizie materiali.

• *Esempio:*

in un appartamento vengono sostituite le vecchie prese di corrente. Questa misura non necessita di un'autorizzazione, tuttavia devono ovviamente essere rispettate le misure di sicurezza corrispondenti ed essere utilizzati anche i prodotti adeguati.

• *Esempio:*

nel quadro di un rinnovamento di minime dimensioni un edificio deve essere dipinto a nuovo solamente all'esterno, tuttavia con altro colore. Trattandosi tuttavia di un investimento notevole, che potrebbe non essere in accordo con le esigenze minime del diritto edilizio per quanto concerne l'integrazione, una tale misura viene regolarmente sottoposta al controllo preventivo della procedura formale per la concessione della licenza edilizia.

• *Esempio:*

una grande casa plurifamiliare è situata in una zona residenziale in cui si può costruire fino a 3 piani (R3), in cui in virtù del regolamento edilizio è ammesso l'esercizio di una professione artigianale non rumorosa. L'edificio comprende inoltre una parte destinata ad abitazione. Qualora gli appartamenti esistenti dovessero essere utilizzati quali uffici occorrerebbe richiedere la concessione di una licenza edilizia anche se non fosse eseguita modificazione fisica alcuna dei locali soggetta a licenza edilizia. Si tratta infatti di verificare se la nuova destinazione è conforme alla destinazione della zona e rispetta ad esempio le prescrizioni concernenti il posteggio dei veicoli.

3.6.1.2 Tipi di procedure

Per principio tutti i progetti di costruzione o di modificazione dell'utilizzazione soggetti a licenza edilizia sono esaminati nella cosiddetta *procedura ordinaria per la concessione della licenza edilizia*. A seconda del cantone, in questo settore è competente un'autorità comunale o cantonale (l'esecutivo in corpore del comune, risp. una commissione dello stesso; il governo cantonale oppure un singolo ufficio amministrativo). Indipendentemente dalle disposizioni legali applicabili ad un progetto di costruzione e dalle differenti autorità competenti in ogni caso nel processo di decisione, occorre inoltrare una domanda regolare di costruzione all'autorità competente per la concessione della licenza edilizia; tale autorità sospende la propria decisione fino al momento in cui sono state concesse le autorizzazioni speciali oppure la subordina, se del caso, ad adeguate condizioni (cfr. qui di seguito - unità della licenza edilizia). Nel quadro della procedura ordinaria per la concessione della licenza edilizia il progetto di costruzione deve essere presentato nella forma richiesta, affinché le persone ammesse a fare opposizione, rispettivamente ad inoltrare ricorso, possano farsi un'idea del progetto (edizione pubblica, pubblicazione ed avviso negli albi comunali).

Di regola è previsto che i progetti di poca entità siano autorizzati con una *procedura semplificata*. Si può così ad esempio rinunciare alla pubblicazione, qualora sia escluso un pregiudizio causato ad interessi legittimi di terzi o che sia perfettamente conosciuta la cerchia delle persone autorizzate a fare opposizione e che le stesse abbiano dato il loro accordo per iscritto al progetto di costruzione.

Molti progetti di trasformazione non esplicano effetto alcuno sull'aspetto esterno oppure sul grado di utilizzazione di un edificio (sostituzione d'impianti tecnici, modificazioni della pianta, creazione di locali per gli hobbies oppure di locali comuni non computabili su piani già esistenti, modificazioni dell'utilizzazione nell'ambito di quanto permesso nella zona) e non sono quindi in grado di portare pregiudizio agli interessi di terzi; in tal caso si può rinunciare alla pubblicazione del progetto e semplificare notevolmente la procedura.

La concessione di un' *autorizzazione speciale* non avviene nel corso di una procedura speciale, contrariamente ad un'opinione molto diffusa. Contrariamente al caso delle altre norme edilizie non è compito dell'autorità esaminare d'ufficio se esistano o meno situazioni speciali tali da giustificare una deroga: il

committente deve espressamente presentare una domanda di autorizzazione speciale e deve fornire il motivo per cui una costruzione ammessa dal regolamento edilizio non possa, nel suo caso, essere realizzata in modo adeguato rispettando le norme edilizie vigenti (modo di costruzione usuale, piano di utilizzazione speciale). È altrettanto caratteristico il fatto che non si può obbligare il committente ad accettare eccezioni contro la sua volontà; se esiste una possibilità di costruzione che deroghi, nell'interesse pubblico, al modo di costruzione usuale, sarebbe opportuno apportare le modificazioni necessarie al regolamento edilizio ed al regolamento delle zone, al piano di utilizzazione speciale relativo o anche alle linee di costruzione che sono d'ostacolo. Nel caso di progetti di costruzione di grande ampiezza o anche qualora desideri particolari di trasformazione creino problemi delicati di apprezzamento per i quali è difficile conoscere in anticipo l'apprezzamento da parte dell'autorità concedente, è giustificata la domanda di una *licenza preliminare*.

3.6.2 Licenza preliminare

. Esempio: § 138 LE/TG

<<Le possibilità di costruzione su un fondo oppure il rilascio di un'autorizzazione speciale possono costituire oggetto di una licenza preliminare, allorché si tratti di progetti importanti.>> (cpv. 1)

<<Sono applicabili le disposizioni concernenti la procedura per l'inoltro della domanda di costruzione.>>(cpv. 2)

<<La licenza preliminare è vincolante per gli interessati e per i terzi per la durata di un anno, in quanto durante tale termine non sia inoltrata una nuova domanda di costruzione differente dalla prima. Sono applicabili per analogia le disposizioni concernenti la revoca e l'estinzione delle licenze edilizie. >> (cpv. 3)

•Esempio: art. 32 cpv. 2 LE/BE

<<Quando si tratta di progetti di una certa importanza oppure se la situazione giuridica è poco chiara, il committente può chiedere dapprima una licenza edilizia preliminare. In tale caso vale quanto segue:

- a) la domanda di costruzione generale può segnatamente avere per oggetto l'utilizzazione prevista, gli allacciamenti del fondo su cui s'intende costruire, la situazione e la forma esterna della costruzione, la sua integrazione nell'ambiente, nonché singoli problemi simili.
- b) La licenza edilizia preliminare è valida per gli oggetti ivi approvati, in quanto entro due anni dalla sua entrata in vigore sia inoltrato il progetto d'esecuzione per la concessione della licenza edilizia. >>

La licenza edilizia preliminare costituisce uno strumento gradito per evitare inutili spese di progettazione, poiché l'esame preliminare di singoli problemi centrali può essere effettuato in due modi:

. in una fase preliminare della progettazione è possibile esaminare progetti di trasformazione che dipendono ad esempio dal rilascio di un'autorizzazione speciale oppure dall'ammissibilità di determinate forme di sistemazione. Tutto ciò concerne in modo generale gli *oggetti per i quali l'autorità concedente possiede un ampio potere di apprezzamento*. In tali casi non

è sempre possibile prevedere con sicurezza sufficiente l'esito della procedura per la concessione della licenza edilizia, anche ricorrendo ad un architetto o ad un giurista sperimentati.

• Quando la licenza preliminare è trattata con la stessa procedura e con gli stessi effetti come una domanda di costruzione <<normale>>, è possibile regolare *tempestivamente* lunghe *procedure di ricorso*: se la domanda di costruzione completa è inoltrata entro il termine previsto dalla legge, i problemi risolti con la licenza edilizia preliminare non possono più essere oggetto di una nuova procedura di ricorso. La possibilità di chiedere una licenza preliminare formale non è finora conosciuta in tutti i cantoni. A causa dei motivi summenzionati questo istituto è tuttavia molto raccomandabile e dovrebbe essere fatto conoscere sempre di più. Occorre tener conto dei seguenti punti al momento dell'avvio di questo tipo di procedura, affinché la stessa possa essere applicata sempre maggiormente, anche nel caso di trasformazioni:

- nessuna limitazione per quanto concerne l'ampiezza di un progetto di costruzione;
- nessuna limitazione per singole costruzioni soggette a licenza edilizia;
- prevedere la possibilità di conferire alla licenza edilizia preliminare gli stessi effetti di una licenza edilizia << normale >>; dovrebbero in particolare essere previste tutte le possibilità di ricorso, per poter liquidare le procedure di opposizione in una fase di progettazione preliminare.

È necessario fare una distinzione tra la licenza edilizia preliminare ed il colloquio informale con un'autorità in merito a certi problemi particolari: le *informazioni informali* — anche se sono fornite da un ufficio competente in materia — non hanno di regola alcun valore giuridico (solo in casi del tutto speciali può capitare che, sulla base del principio della buona fede, un'autorità sia vincolata al momento della propria decisione dalle dichiarazioni che ha formulato in precedenza).

Soprattutto per chiarire i problemi seguenti si raccomanda una tale presa di contatto con le autorità prima di presentare un progetto:

- . sondare il terreno per sapere se vale la pena di allestire un - piano di utilizzazione speciale;
- . se si tratta di singoli progetti di ampia portata e ad alto rischio, chiedere al comune se sia eventualmente disposto a partecipare (finanziariamente e/o con il know-how adeguato) all'esecuzione di un concorso;

- semplicemente in caso di problemi concernenti una disposizione di legge non chiara oppure le prassi da seguire nell'applicazione della stessa, problemi che non giustificano tuttavia la richiesta di una licenza preliminare (si può ad es. proporre di imitare la prassi seguita dall'autorità competente per la concessione della licenza edilizia della città di Zurigo: un opuscolo dal titolo << Informazioni della polizia delle costruzioni >> informa regolarmente le cerchie interessate in merito alla prassi attuale vigente per i singoli problemi importanti nel settore del diritto edilizio).

3.6.3 Unità della licenza edilizia

Con il rilascio di una licenza edilizia deve essere chiarita in modo fondamentale, completo e definitivo la situazione giuridica concernente un progetto di costruzione. In singoli casi e tuttavia inevitabile, in deroga a questo principio, subordinare la licenza edilizia alle cosiddette clausole accessorie (condizioni e/o oneri).

. Esempi di *condizioni*:

quando l'autorità locale competente per la concessione della licenza edilizia non è competente per l'apprezzamento di certi problemi concernenti un progetto di costruzione (ad es. ammissibilità della modificazione dell'utilizzazione di un appartamento familiare in virtù della legge cantonale sulla protezione delle abitazioni), la licenza edilizia può essere lo stesso concessa alla condizione che sia stata concessa l'autorizzazione speciale (finché questa condizione non è adempiuta, la decisione dell'autorità incaricata della concessione della licenza edilizia non ha alcun effetto giuridico).

Un progetto di trasformazione esige un maggior indice di sfruttamento di quanto non sarebbe ammesso in base alla superficie della parcella in esame. Il committente si prevale di un trasferimento di sfruttamento ammesso per legge, mediante il quale le possibilità di sfruttamento non utilizzate dal fondo vicino possono essere trasferite al suo fondo (cfr. punto 3.6.4.2). La licenza edilizia può essere concessa alla condizione che prima dell'inizio dei lavori di costruzione il committente ottenga dal vicino un accordo adeguato e legalmente valido.

. Esempio di un *onere*:

un'autorizzazione concernente la costruzione ulteriore di balconi conformemente ai piani e accordata a

condizione che la creazione delle traverse previste per i parapetti avvenga ad una distanza massima di 12 cm. (Nonostante l'onere i lavori di costruzione possono essere iniziati immediatamente. Se l'obbligo, ossia l'onere, non è rispettato, esso può eventualmente venire imposto mediante coercizione amministrativa).

Segnatamente nel caso di un progetto che è al beneficio della - tutela dei diritti acquisiti, può eventualmente insorgere il problema seguente: la tutela dei diritti acquisiti non può essere fatta valere per il rinnovamento o la trasformazione di un'opera che non risponde più alle norme edilizie, qualora le misure architettoniche previste a questo scopo siano assimilabili, per la loro natura e la loro ampiezza, ad una nuova costruzione. Spesso, tuttavia, durante i lavori di costruzione si nota che gli impianti tecnici esistenti, nonché certi elementi costruttivi, esigono spese supplementari non previste e molto elevate. In tali casi si può chiedere se, conoscendo lo stato esatto della costruzione, l'autorità avrebbe concesso una licenza edilizia e, in caso positivo, se il contenuto sarebbe stato identico. Come è già capitato in tali casi, nella prassi il modo di risolvere un tale problema varia in modo considerevole a seconda del comune (si va da un'autorizzazione continua di procedere a modificazioni secondarie del progetto con una procedura semplificata, fino al divieto di continuare i lavori di costruzione) e dipende certamente anche dalla facoltà delle autorità di fare eseguire il controllo dei lavori. Il fatto di ritornare sulla decisione precedente dovrebbe essere giustificato qualora il committente abbia volutamente dissimulato certi difetti ed abbia ottenuto, per così dire in modo fraudolento, la tutela dei diritti acquisiti. Per evitare le decisioni errate si potrebbe procedere in genere come segue: al committente viene imposto un obbligo di segnalazione nel caso in cui si delineasse un massiccio aumento dei costi durante una fase — da definirsi più esattamente — dei lavori di trasformazione. L'autorità incaricata della concessione della licenza edilizia dovrebbe inoltre riservarsi espressamente la facoltà di esigere, a seconda della situazione concreta e tenendo conto dei diversi interessi in causa, la presentazione di un nuovo progetto, rispettivamente una modificazione del progetto originale. In tale caso la licenza edilizia concernente un progetto di trasformazione è considerata come concessa alla *condizione risolutiva* che le summenzionate spese supplementari non saranno necessarie. Per quanto concerne il caso particolare dell' - autorizzazione speciale con menzione di convenzione precaria, cfr. il punto 3.3.6.

3.6.4 Diritto privato e procedura per la concessione della licenza edilizia

3.6.4.1 Principio: durante la procedura per la concessione della licenza edilizia non viene tenuto conto degli accordi di diritto privato

Nella procedura per la concessione della licenza edilizia un progetto è esaminato solo dal punto di vista del suo accordo con le prescrizioni di diritto pubblico. Capita tuttavia spesso che i progetti di trasformazione incontrino ostacoli che scaturiscono dal diritto privato (servitù prediali, contratti di locazione).

Chi è autorizzato (ad es. il locatario) a far valere delle giustificazioni sulla base di un rapporto di diritto privato, lo deve fare davanti al giudice civile. Questo principio di portata generale è ripreso espressamente da alcune leggi edilizie cantonali. Si possono eventualmente bloccare i lavori di costruzione mediante misure di diritto processuale civile.

I motivi di diritto civile che si oppongono ad un progetto di costruzione non mettono affatto in dubbio la validità della licenza edilizia stessa. Tuttavia se i rapporti di diritto privato non subiscono modificazione alcuna (come la cancellazione di una servitù di veduta), diventa inevitabile una modificazione del progetto originale e, di conseguenza, l'inoltro di una nuova domanda di costruzione.

3.6.4.2 Accordi di diritto privato nell'ambito del diritto pubblico suppletivo

Le disposizioni di diritto pubblico concernenti la sistemazione del territorio ed il diritto edilizio sono di natura imperative. Esse non possono quindi per principio venire soppresse o attenuate da accordi privati (per un inasprimento delle condizioni, cfr. - servitù prediali). Quando un progetto di trasformazione va incontro ad ostacoli risultanti dal diritto pubblico occorre di regola ottenere una modificazione della legge, una modificazione della regolamentazione di base concernente i piani di utilizzazione (modificazione della classe della zona), un piano di utilizzazione speciale oppure inoltrare una domanda di autorizzazione speciale. In quanto una regolamentazione lo preveda espressamente è possibile per i privati ottenere una modificazione delle norme edilizie di diritto pubblico. La possibilità di ottenere deroghe mediante contratto è prevista dalle diverse leggi edilizie cantonali, rispettivamente comunali per i casi tipici seguenti.

Servitù di costruzione in deroga alla distanza

. Esempio: § 158 cpv. 4 LE/BS

<<La distanza dal confine determinate dal profilo dello spazio libero può essere diminuita fino a 3 m in quanto una servitù oppure una limitazione di diritto pubblico della proprietà gravante sul fondo vicino garantisca il profilo dello spazio libero>>

• Esempio: art. 54 LE/TG

<<La distanza dal confine è fissata dal regolamento edilizio ed eventualmente dai piani di costruzione. La distanza dal confine può essere suddivisa in modo irregolare sui fondi vicini qualora il vicino si sia impegnato per scritto a rispettare una distanza maggiore sul proprio fondo. Il municipio ordina che tale obbligo sia considerato come una limitazione della proprietà di diritto pubblico e lo fa iscrivere nel registro fondiario. >>

La distanza tra gli edifici deve di regola essere il doppio della distanza dal confine e non può quindi essere violata da una servitù di costruzione in deroga alla distanza. Qualora una regolamentazione cantonale permetta una servitù di costruzione in deroga alla distanza dal confine (diritto di costruire ai confini della proprietà), il vicino è tenuto sia a rispettare una doppia distanza dal confine come distanza tra gli edifici, sia ad esigere che, a seconda della situazione, della natura e della zona in cui si trovano i suoi fondi, gli sia concesso il diritto di costruire un edificio principale. Questa regolamentazione entra in linea di conto allorché il tipo di costruzione contigua non è bensì prescritto, ma permesso dal regolamento edilizio.

Diritto di costruire ai confini della proprietà nel caso di edifici piccoli

. Esempio: § 288 cpv. 2 LPE/ZH

<<in mancanza di altre prescrizioni, gli edifici e le parti degli stessi che non sono destinati al soggiorno durevole di persone e la cui altezza non superi i 4 m possono essere costruiti sul confine, sia lateralmente, sia posteriormente qualora

- a) siano costruiti contemporaneamente oppure siano addossati ad un edificio esistente o non superino di un terzo il confine vicino e
- b) rispettino inoltre la distanza minima dal confine.>> (Cpv. 1)

<<Gli accordi di diritto privato tra i vicini possono facilitare la costruzione ai confini della proprietà; restano tuttavia riservati gli interessi pubblici in particolare quelli della protezione antincendio. >> (cpv. 2)

Contrariamente alla summenzionata servitù di costruzione in deroga alla distanza concernente gli edifici principali, nel caso del teste citato cpv. 2 il vicino consenziente non è assolutamente tenuto a rispettare il doppio della distanza dal confine, rispettivamente di sistemare il proprio edificio principal sul confine.

Trasferimento dello sfruttamento

. Esempio: art. 63 LE/SG

<<La presa in considerazione di fondi vicini per il computo dell'indice di sfruttamento é lecita, in via eccezionale, qualora i proprietari interessati s'impegnino per scritto a rinunciare a costruire ulteriormente. Il municipio conferma questo impegno come una limitazione di diritto pubblico della proprietà e ne chiede l'iscrizione nel registro fondiario. >>

Il trasferimento dello sfruttamento causa uno spostamento da un fondo all'altro della superficie lorda realizzabile: per la determinazione della superficie computabile del fondo può essere conteggiata a favore di un fondo la parte ceduta in seguito a quello vicino mediante un accordo di diritto privato.

Interessanti possibilità in questo senso sono offerte soprattutto nel caso di fondi già edificati: qualora un fondo sia già stato edificato in modo razionale e che il proprietario del fondo non intenda sfruttarlo in modo

più intenso anche a lunga scadenza, può cedere al vicino le riserve di sfruttamento esistenti non utilizzate. Una situazione d'interessi analoga si presenta nel caso in cui il proprietario può realizzare i propri progetti di rinnovamento utilizzando volumi supplementari non computabili (ad es. costruzioni annesse che non servono al soggiorno durevole di persone oppure giardini d'inverno privilegiati per quanto concerne lo sfruttamento, paraventi, ecc.).

Tali possibilità di trasferimento sono interessanti anche dal punto di vista dell'ente pubblico: se le norme concernenti le distanze e le disposizioni concernenti l'altezza degli edifici o il numero dei piani permettono una cubatura superiore a quella che potrebbe essere comunemente realizzata sulla base dell'indice di sfruttamento, tali spostamenti evitano un'utilizzazione incompleta.

Trasferimento di utilizzazione

. Esempio: art. 39a e segg. RE/Zurigo

<< Conformemente ad un piano le zone residenziali e le zone centrali della città di Zurigo sono state suddivise in superfici destinate ad abitazione. Se tali prescrizioni riguardano una parcella, la parte della superficie lorda dei piani — espressa di volta in volta in percentuali della superficie utile totale realizzabile teoricamente — deve servire a scopi d'abitazione. all'interno di una zona circondata da pubbliche vie, da zone destinate allo svago, da boschi oppure da corsi d'acqua, può essere eseguito un *trasferimento della parte della superficie destinata ad abitazione su altri fondi*.

Conformemente alle osservazioni fatte a proposito del trasferimento dello sfruttamento, le disposizioni summenzionate offrono soluzioni razionali, in particolare per quanto concerne le parcelle già edificate. In tale modo un proprietario che desidera utilizzare anche ulteriormente il proprio edificio solo a scopi abitativi, può cedere al vicino le superfici non sfruttate destinate all'artigianato. Se il piano concernente le parcelle in questione prevede ad esempio una percentuale dell'80% da destinare ad abitazione, a seconda del caso, grazie all'acquisizione complementare di queste superfici, sarà perfino resa possibile la creazione di un'azienda, che non sarebbe mai potuta essere realizzata in questo quartiere mantenendo la suddivisione, di per sé razionale, dei diversi edifici. É pari-

menti possibile prevedere trasferimenti adeguati per quanto concerne il tipo di utilizzazione nel caso dell'eliminazione di *parti di residenze secondarie*, o mediante prescrizioni concernenti le *superfici minime riservate all'artigianato* in zone industriali nelle quali è permessa l'utilizzazione delle prestazioni di servizio, ecc.

Apprezzamento e limiti

Contrariamente a quanto avviene per le - servitù prediali, gli accordi di diritto privato qui descritti, considerate nel loro insieme, non causeranno una diminuzione dello sfruttamento oppure limitazioni del tipo di utilizzazione; al contrario grazie alle adeguate possibilità di trasferimento dell'utilizzazione tra diverse parcelle è possibile realizzare pienamente quanto autorizzato dal regolamento edilizio e dal regolamento delle zone. Le possibilità di eseguire trasferimenti di utilizzazione e di sfruttamento sono quindi alla base di un'utilizzazione economica del suolo sia nell'interesse private, sia in quello pubblico.

Soprattutto sulle superfici già edificate, le possibilità di trasferimento permettono di evitare in modo elegante le costrizioni oggettive causate dalle costruzioni esistenti e dalla loro utilizzazione (situazione sulla parcella di un edificio ben tenuto; mancanza d'interesse per lo sfruttamento totale, per motivi economici o sociali, di una parcella già edificata, ecc.). Per realizzare un progetto di trasformazione o di costruzione previsto sul fondo privilegiato non è quindi necessario ricorrere ad un - piano di utilizzazione speciale (che di regola richiede l'inclusione di parecchi fondi e per questo motivo probabilmente non giungerebbe mai in porto) oppure scegliere la via dell' - autorizzazione speciale.

Durante la procedura per la concessione della licenza edilizia l'autorità deve tener conto in modo completo del cambiamento della situazione giuridica che risulta dal trasferimento di utilizzazione a favore del fondo privilegiato, giacché si tratta di applicare il diritto *pubblico modificato* al massimo da accordi privati (al contrario di quanto avviene per le convenzioni di diritto privato che sono state trattate al punto 3.6.4.1). Al momento della presentazione del progetto occorre fornire la prova che il vicino ha dato il proprio accordo al trasferimento. Occorre inoltre garantire che nessun progetto ulteriore di costruzione o di trasformazione possa creare sul fondo ceduto a questo scopo situazioni contrarie alle norme edilizie; di regola occorre iscrive-

re nel registro fondiario una corrispondente limitazione della proprietà basata sul diritto privato o su quello pubblico.

4.	Piani di utilizzazione speciale	
4.1	Funzione e natura dei piani di utilizzazione speciale; limiti	110
4.2	Rapporto con la regolamentazione di base concernente i piani di utilizzazione, possibilità di deroga	111
4.2.1	Sostituzione o completamento della regolamentazione di base	111
4.2.2	Pianificazione obbligatoria dell'utilizzazione speciale	111
4.2.3	Possibilità di deroga alle prescrizioni	112
4.3	Procedura di allestimento, messa in vigore ed effetti giuridici	112
4.4	Nuova regolamentazione completa della possibilità di costruzione in sostituzione della regolamentazione di base	113
4.5	Piani di utilizzazione speciale che modificano solo parzialmente la regolamentazione di base	115
4.6	Apprezzamento	117
4.6.1	Creazione della libertà d'azione desiderata	117
4.6.2	Casi di trasformazione, procedura adeguata in due stadi	117
4.6.3	Possibilità e garanzia di una concentrazione di qualità elevata	118
4.6.4	Problema concernente la realizzazione di un piano di utilizzazione speciale nel luogo adeguato	119
4.6.4.1	In caso di allestimento da parte di privati	119
4.6.4.2	In caso di allestimento da parte dell'ente pubblico	119
4.6.5	Ostacoli reali alla realizzazione del piano	119
4.6.6	Basi insufficienti per la valutazione del piano di utilizzazione speciale	120
4.6.7	Regolamentazione giuridica delle disposizioni inerenti alle trasformazioni per quanto concerne la procedura ed il contenuto	120

4. Piani di utilizzazione speciale

4.1 Funzione e natura dei piani di utilizzazione speciale; limiti

I piani di utilizzazione speciale permettono di sistemare in modo differenziato l'ordinamento di base contenuto nel regolamento edilizio e nel regolamento delle zone. Essi sono previsti in settori ben definiti — che possono eventualmente comprendere superfici facenti parte di diversi tipi di zone. A seconda del cantone il perimetro del piano può comprendere settori <<più ampi>> oppure <<adeguati>>. Per le aree molto piccole e per fondi singoli non può di regola essere allestito un piano di sistemazione; la riflessione fatta dal legislatore tiene conto del fatto che solo mediante l'inclusione di parecchi fondi, rispettivamente di fondi di dimensioni notevoli è possibile garantire, in rapporto con l'ordinamento di base, una migliore sistemazione delle costruzioni dal punto di vista funzionale, urbanistico, architettonico ed igienico.

I piani di utilizzazione speciale sono piani di utilizzazione giusta l'art. 14 e segg. LPT. Essi soggiacciono per principio alle stesse limitazioni come questi ultimi: al momento della loro elaborazione occorre tener conto in modo particolare della regolamentazione concernente i piani direttori e di disposizioni imperative del diritto superiore (ad es. prescrizioni concernenti le immissioni previste nella LPA, distanze minime obbligatorie previste dal diritto cantonale, ecc.).

Le regolamentazioni dei diversi cantoni si distinguono per quanto concerne le possibilità di deroga dall'ordinamento di base concernente i piani di utilizzazione (cfr. punto 4.2) ed in modo particolare anche per gli elementi prescritti imperativamente e che devono essere fissati nel quadro dei piani di utilizzazione speciale (cfr. punti 4.4 e 4.5). Così, ad esempio, nel canton Turgovia i piani di utilizzazione speciale non possono derogare dal tipo di utilizzazione prescritto dalla regolamentazione di base (cfr., per quanto concerne il <<piano di sistemazione>> che deve essere allestito dall'ente pubblico, il § 32 cpv. 2, risp., per quanto concerne la <<costruzione di complessi>> fatta da privati con l'accordo di tutti i proprietari, il § 109 cpv. 2 LE/TG). D'altro canto secondo queste regolamentazioni non sono richieste prescrizioni imperative, complete e dettagliate, per quanto concerne l'ubicazione, le dimensioni, la strutturazione, nonché il modo e l'estensione dell'utilizzazione delle singole costruzioni, come è previsto dal diritto del canton Zurigo per il << piano di

sistemazione>> giusta i § 83 e segg. LPE/ZH. I piani di utilizzazione speciale nel senso summenzionato si distinguono tuttavia — ossia indipendentemente dalle differenze esistenti nei singoli cantoni — almeno per quanto concerne la procedura, dalla - costruzione di complessi:

. la messa in vigore del piano di utilizzazione speciale incombe al legislativo con una procedura politica, giacché non è possibile definire in anticipo certe deroghe all'ordinamento di base. È questo il motivo per cui tali piani devono essere inoltrati per accettazione anche all'autorità cantonale competente.

. La realizzazione che ne consegue richiede una progettazione di dettaglio separata che non deve includere contemporaneamente la superficie globale in questione. Con i piani di utilizzazione speciale sono perciò offerte possibilità di progettare per tappe, come è generalmente auspicabile per i lavori da eseguire nei quartieri già ampiamente edificati.

Alcuni cantoni conoscono istituti che combinano allo stesso tempo le caratteristiche della costruzione di complessi e quelle di un piano di utilizzazione speciale: come per quest' ultimo, fino alla realizzazione dei lavori si prevede una procedura in due stadi, che offre, la possibilità di procedere per tappe nella progettazione di dettaglio che segue il piano di utilizzazione speciale. Al contrario, i presupposti per l'allestimento di questi piani e per le deroghe possibili all'ordinamento di base sono già definiti esattamente dalla legge, come è generalmente il caso per la costruzione di complessi; si rende così possibile una messa in vigore per il tramite dell'esecutivo.

● **Esempio: «Piano di sistemazione» giusta i § 72 e segg. LPE/LU**

- «La superficie minima per un piano di sistemazione che permette di derogare al piano delle zone, al regolamento edilizio, al regolamento delle zone ed al piano di occupazione dei fondi deve essere fissata nel regolamento edilizio e nel piano delle zone. » (§ 72 cpv. 2)
- «Il piano di sistemazione può derogare dal piano delle zone, dal regolamento edilizio, dal regolamento delle zone o dal piano d'occupazione dei fondi se, a causa delle condizioni particolari, sembra razionale una regolamentazione speciale e se rimane inalterato il carattere della zona. » (§ 75 cpv. 1)
- Esigenze di qualità formulate in modo dettagliato. (§ 73,75 cpv. 3 e 4)
- Possibilità massime, fissate in anticipo, di derogare alla regolamentazione di base per quanto concerne il numero dei piani e lo sfruttamento. (§75 Cpv. 2)
- Autorizzazione e messa in vigore tramite l'esecutivo comunale. (§ 78)

Tali piani particolari di utilizzazione speciale si adeguano solo in modo limitato al rinnovamento interno d'insediamenti: il loro campo d'applicazione è limitato da un canto dalla delimitazione giuridica severa dei presupposti e delle possibilità di deroga all'ordinamento di base (cfr. anche apprezzamento della costruzione di complessi, punto 3.4.3).

D'altro canto la possibilità di procedere per tappe non libera gli interessati dall'obbligo di realizzare la costruzione prevista — ed elaborata in modo molto dettagliato — come una costruzione globale; sotto l'aspetto del contenuto un tale piano corrisponde infatti ampiamente ad un progetto d'esecuzione, di cui l'esecutivo può valutare le qualità da soddisfare sul piano giuridico solo se la realizzazione totale della costruzione progettata è garantita (cfr. § 78 cpv. 6 LPE/LU:«L'esecuzione del piano di sistemazione conformemente alle decisioni deve essere garantita a spese dei proprietari dei fondi mediante annotazione nel registro fondiario della limitazione di diritto pubblico della proprietà»)). In questo modo un tale piano di utilizzazione speciale non deve praticamente essere tenuto in considerazione nel caso di una superficie già ampiamente edificata ed appartenente a diversi proprietari e su cui la disponibilità dei diversi fondi edificati non è la stessa.

● **Esempio: «Piano di sistemazione privato» giusta il § 86 cpv. 1 LPE/ZH**

- «I piani di sistemazione privati
- a) possono derogare al regolamento edilizio ed a quello delle zone solo alle condizioni e nella misura previste per la costruzione di complessi;
- b) non devono violare alcun interesse pubblico. »

Poiché l'autorizzazione dipende dall'esecutivo, anche nel caso dell'esempio teste citato non è lecito agire in deroga al regolamento edilizio ed a quello delle zone se non in un ambito fissato chiaramente in precedenza, ciò che limita quindi notevolmente l'applicazione rispetto ai piani di utilizzazione speciale descritti qui di seguito. Il diritto del canton Zurigo invece, contrariamente all'esempio summenzionato dei § 72 e segg. LPE/LU, non fissa vincolo alcuno per quanto concerne l'esecuzione effettiva della costruzione progettata al momento della messa in vigore del piano.

4.2 Rapporto con la regolamentazione di base concernente i piani di utilizzazione, possibilità di deroga

4.2.1 Sostituzione o completamento della regolamentazione di base

Per quanto concerne il rapporto esistente tra le disposizioni dei piani di utilizzazione speciale e la regolamentazione di base concernente i piani di utilizzazione occorre innanzi tutto mettere in risalto due possibilità: o la regolamentazione di base viene sostituita da una regolamentazione completa in materia edilizia e di utilizzazione (cfr. punto 4.4), oppure è sufficiente procedere ad una diversificazione limitata a certi aspetti parziali della costruzione progettata; in questo caso la regolamentazione di base è soltanto completata (cfr. punto 4.5).

4.2.2 Pianificazione obbligatoria dell'utilizzazione speciale

A seconda delle regolamentazioni cantonali si possono creare anche zone in cui è lecito costruire solo sulla base dei piani di utilizzazione speciale.

● Esempio: <<Zone con pianificazione obbligatoria>>, art. 92 e segg. in rapporto con l'art. 73 cpv. 2 LE/BE

<< I settori della zona edificabile nei quali le costruzioni devono integrarsi in modo ottimale con il paesaggio e con l'insediamento oppure che rivestono grande importanza per lo sviluppo del luogo (ad es. fondi in pendenza, cime arrotondate di colline, nuclei della città vecchia e dei villaggi, zone con nuove costruzioni) possono essere designati (art. 92 e segg.) quali zone a pianificazione obbligatoria. >> (Art. 73 cpv. 2) << I proprietari dei fondi . . . hanno il diritto di esigere la licenza edilizia entro un termine ragionevole. Il comune deve perciò:

- a) sia fissare nella regolamentazione di base i principi concernenti la costruzione di complessi in modo tale che questa regolamentazione possa essere decretata dal municipio oppure creata d'ufficio (zona secondo gli art. 93 e 94), sia
- b) prevedere, in sostituzione, la costruzione in virtù della regolamentazione di base in caso di rifiuto definitivo del regolamento concernente la costruzione di complessi (zona giusta l'art. 95).>> (art. 92 cpv. 3)

Quando la pianificazione obbligatoria dell'utilizzazione speciale concerne un'area edificabile sufficiente giusta l'art. 15 LPT, è necessario fare ricorso ad una regolamentazione differenziata, corrispondente al modello bernese summenzionato. L'esecuzione d'ufficio del piano oppure secondo le possibilità offerte a certe condizioni alternative dalla regolamentazione di base permettono di garantire che l'insieme del terreno nella zona edificabile sarà destinato alla costruzione; una zona edificabile giusta l'art. 15 LPT non deve incontrare ostacoli paragonabili a quelli costituiti da un nuovo azzonamento oppure da altri simili.

4.2.3 Possibilità di deroga alle prescrizioni

A seconda della regolamentazione cantonale le diverse possibilità di deroga alla regolamentazione di base fanno dei piani di utilizzazione speciale strumenti che permettono una notevole elasticità in rapporto alla regolamentazione summenzionata:

Žderoga a norme edilizie

Si tratta di deroghe a norme che fissano le distanze, la lunghezza degli edifici e le limitazioni dell'altezza de-

gli stessi, il numero dei piani, le forme dei tetti, ecc. Tutte le legislazioni cantonali prevedono tali possibilità che permettono soluzioni adeguate dal punto di vista delle dimensioni esterne dell'edificio e del suo aspetto architettonico.

● Deroghe all'indice di sfruttamento

Proprio quando si tratta di zone già ampiamente edificate, tali deroghe possono spingere gli interessati ad eseguire effettivamente il piano previsto, rispettivamente ad elaborarlo quando ciò è lasciato all'iniziativa privata.

Ž Deroghe a prescrizioni che stabiliscono il tipo di utilizzazione

Non è possibile in tutti i cantoni agire in deroga alle prescrizioni della regolamentazione di base concernente l'utilizzazione mediante piani di sistemazione (cfr. ad es. il piano di sistemazione giusta il § 32 LE/TG: << Il tipo di utilizzazione non può essere modificato...>> (cpv. 2). Se nel quadro di un piano di sistemazione, ad esempio in una zona artigianale, è permessa la costruzione di abitazioni, ciò deve aver luogo mediante una modificazione separata della classe della zona in una zona residenziale ed artigianale.

● Altre possibilità concernenti un tipo di utilizzazione determinato

Esempio :§84 cpv. 1 LPE/ZH<<Il piano di sistemazione fissa in modo vincolante il numero, le dimensioni esterne, nonché il tipo di utilizzazione delle costruzioni e, in modo più dettagliato a seconda delle circostanze *intrinseche al tipo di utilizzazione, la ripartizione e lo scopo dell'utilizzazione*; . . .>> Quando è possibile procedere ad una ripartizione più ampia a partire da un dato tipo di utilizzazione, si ottengono soluzioni miste razionali (esempi: rapporto determinato tra un certo numero di grandi e piccoli appartamenti nell'ambito dell'utilizzazione delle abitazioni; un numero minimo di unità d'abitazione riservate agli handicappati; superfici commerciali riservate esclusivamente a negozi di alimentari oppure al piccolo artigianato, ecc.).

4.3 Procedura di allestimento, messa in vigore ed effetti giuridici

● Procedura di allestimento

Nei diversi cantoni i piani di utilizzazione speciale possono essere allestiti, a seconda dei casi, sia soltanto dall'ente pubblico, sia anche da privati.

La procedura di allestimento da parte di privati presenta il vantaggio che il comune non deve sopportare oneri né personali, né finanziari giacché i costi della pianificazione incombono ai responsabili stessi del progetto. I piani di utilizzazione speciale lasciati all' iniziativa dei privati non concernono tuttavia per forza settori in cui gli stessi dovrebbero avere la priorità in materia di sistemazione, bensì soprattutto laddove a causa di condizioni di proprietà comune ciò può essere realizzato. Infatti la realizzazione d'un piano allestito su iniziativa di privati richiede per principio l'accordo di tutti i proprietari interessati, ciò che non è sempre il caso per le superfici già ampiamente edificate. È il motivo per cui certi cantoni prevedono la possibilità per i comuni di rendere obbligatorio un piano di utilizzazione speciale allestito da privati, come ad esempio l'art. 85 cpv.2 LPE/ZH: «Quando il piano di sistemazione è d'interesse pubblico, può essere dichiarato obbligatorio per la comunità, qualora venga accettato da almeno i due terzi dei proprietari dei fondi interessati e che non leda interessi degni di protezione degli altri proprietari >>.

Ž Fissazione

Indipendentemente dal fatto che siano stati allestiti dall'ente pubblico o da privati, i piani di utilizzazione speciale devono ad ogni modo essere autorizzati da un organo legislativo, poiché, contrariamente all' - autorizzazione speciale ed alle - costruzioni di complessi, essi possono prevedere ampie deroghe — non precisate nel regolamento edilizio — alla regolamentazione di base.

. Effetti giuridici

A causa del fatto che la loro messa in vigore è avvenuta tramite il comune tutti i piani di utilizzazione speciale qui trattati costituiscono norme di diritto pubblico che devono essere rispettate nel modo più completo nella domanda di costruzione concernente il progetto di dettaglio (contrariamente alle convenzioni concernenti le costruzioni che possono essere pattuite tra privati sulla base di servitù prediali).

4.4 Nuova regolamentazione completa della possibilità di costruzione in sostituzione della regolamentazione di base

Diverse regolamentazioni cantonali prevedono che nel quadro dei piani di utilizzazione speciale siano già

allestite disposizioni molto dettagliate e soprattutto approfondite per quanto concerne il numero, l'ubicazione, le misure esterne, nonché il tipo di utilizzazione degli edifici, la strutturazione della superficie esterna e gli allacciamenti interni alla stessa.

. Esempio: piano di sistemazione giusta i § 83 e segg. LPE/ZH

<<Il piano di sistemazione stabilisce in modo vincolante il numero, l'ubicazione, le dimensioni esterne, nonché il tipo di utilizzazione degli edifici e, a seconda delle circostanze, una ripartizione ed una determinazione dello scopo più dettagliate per quanto concerne il tipo di utilizzazione . . . >> (§ 84 Cpv. 1)

Questa regolamentazione vincolante produce due tipi di effetti:

Ž la regolamentazione di base concernente i piani di utilizzazione è sostituita integralmente dai piani di utilizzazione speciale. Essa rappresenta così logicamente l'unica variante possibile di costruzione.

• Già nel quadro dei piani di utilizzazione speciale deve essere previsto un concetto di costruzione concreto. Ciò significa, in pratica, che la pianificazione deve essere concepita già in funzione di un progetto d'esecuzione. Proprio nel caso di un allestimento privato si risponde ad una preoccupazione del legislativo: quest' ultimo vuole di regola sapere esattamente a quale <<prezzo>> i singoli privati possono procurarsi vantaggi rispetto all'ordinamento di base mediante il piano di utilizzazione speciale.

Grazie alle diverse possibilità di deroga all'ordinamento di base si può per principio raggiungere la flessibilità che viene spesso auspicata per le superfici già ampiamente edificate:

• prescrizioni differenziate in materia di sistemazione

Le prescrizioni differenziate in materia di sistemazione o di strutturazione (cubatura, ubicazione ed altri aspetti esterni delle singole costruzioni) permettono di prendere in considerazione in modo particolare le strutture esistenti: da un canto è possibile aggiungere ampliamenti (costruzioni annesse) e sovrastrutture agli edifici esistenti, ciò che

non sarebbe realizzabile in un singolo caso a causa della struttura delle parcelle e delle prescrizioni schematiche di misurazione dell'ordinamento di base. D'altro canto è possibile colmare lacune di costruzione in funzione della situazione, rispettivamente aggiungere costruzioni complementari: eventuali ostacoli della regolamentazione di base (distanze uniformi, numero dei piani, forma dei tetti) possono così essere superati e contemporaneamente, mediante prescrizioni di sistemazione più dettagliate, è possibile ottenere, nell'area in questione, una concentrazione ottimale compatibile con la struttura esistente del quartiere.

• *Aumento mirato dell'indice di sfruttamento*

Mediante un aumento mirato dell'indice di sfruttamento è possibile creare uno stimolo alla realizzazione del piano di utilizzazione speciale, escludendo effetti secondari negativi eccessivi. Così ad esempio è possibile autorizzare la trasformazione ulteriore di una soffitta a scopo abitativo, qualora non si debba prevedere una diminuzione notevole della qualità delle abitazioni già esistenti (spazio adibito a deposito, tetto a terrazza con accesso comune) oppure considerazioni energetiche si esprimano contro la trasformazione della soffitta (tetto freddo, asciugatura della biancheria).

Rispetto ad un'autorizzazione generale di trasformazione delle soffitte degli edifici esistenti, concessa dalla legge, rispettivamente da un piano delle zone, mediante aumenti mirati dell'indice di sfruttamento è possibile permettere alternative più adatte ad una situazione concreta, quando ad esempio in accordo con l'aumento dell'indice di sfruttamento si fissano prescrizioni o settori di costruzioni differenziati, affinché siano resi possibili ampliamenti della pianta di appartamenti esistenti, cfr. l'esempio alla fine di questo capitolo.

• *Ulteriori concretizzazioni nell'ambito di un tipo di utilizzazione determinato*

Mediante regolamentazioni differenziate concernenti il tipo di utilizzazione ammesso è possibile, nel quadro del rinnovamento dell'insediamento, eliminare i difetti funzionali di un quartiere, rispettivamente eseguire ottimizzazioni della situazione esistente (ad es. autorizzazione mirata di un'utilizzazione commerciale in settori determinati di una zona solo residenziale per permettere l'apertura di centri di approvvigionamento del quartiere, regolamentazioni concernenti le dimensioni degli appartamenti, divieto di residenze secondarie, ecc.).

. *Esempio di un aumento mirato dell'indice di sfruttamento combinato con norme edilizie e prescrizioni differenziate concernenti lo sfruttamento*

Una casa plurifamiliare esistente utilizza già l'indice di sfruttamento autorizzato dalla regolamentazione di base e presenta piante unitarie degli appartamenti (ad es. otto appartamenti di 3 locali). Col trascorrere degli anni le economie domestiche di un tempo, comprendenti parecchie persone, sono diventate economie domestiche di persone anziane; per occupare i locali diventati vacanti non è più possibile trovare famiglie con parecchie persone, mentre gli appartamenti esistenti non rispondono più alle esigenze moderne per quanto concerne le dimensioni e la struttura della pianta. Invece di sfruttare la soffitta è possibile adottare soltanto un piano di utilizzazione speciale, tale da permettere un aumento dell'indice di sfruttamento al solo scopo di ampliare singoli appartamenti esistenti. Qualora le prescrizioni concernenti le dimensioni dell'ordinamento di base ostacolano questi progetti di ampliamento, deve essere creata un'adeguata libertà d'azione anche mediante il piano di utilizzazione speciale (riduzione mirata delle distanze, separazione di settori di costruzione). Se si desiderano inoltre diverse dimensioni degli appartamenti, la procedura adottata nell'esempio citato che dipende dall'elaborazione di un piano di utilizzazione speciale può procurare i vantaggi seguenti:

- la soffitta rimane destinata all'utilizzazione precedente e non è necessario isolarla con un dispendio tecnico e finanziario notevole;
- non sono necessarie la modifica degli allacciamenti interni della casa e l'installazione d'impianti sanitari e tecnici nella soffitta;
- con la creazione ad esempio di appartamenti di 4 o 5 locali destinati a sostituire la metà degli appartamenti di 3 locali, è possibile ottenere, per l'insieme dell'edificio, un tasso di occupazione più elevato di quanto non sarebbe possibile con la trasformazione della soffitta (a seconda del caso si sarebbero potuti creare soltanto un attico ampio e molto costoso oppure 2 piccoli attici che, probabilmente, sarebbero ancora una volta stati occupati da una sola persona);
- dopo le trasformazioni l'edificio offre appartamenti di diverse grandezze; secondo la prassi nel settore locativo ciò sfocia nella presenza di un tipo misto di locatari e in cambiamenti nelle singole economie domestiche, risolvendo allo stesso tempo il problema dei traslochi. In particolare le economie domestiche formate da persone anziane possono conti-

nuare ad occupare gli appartamenti di 3 locali, il cui canone di locazione non è aumentato troppo a causa delle trasformazioni.

4.5 Piani di utilizzazione speciale che modificano solo parzialmente la regolamentazione di base

• Esempio: § 32 e segg. LE/ZG (« Piano regolatore »)

« I piani regolatori fissano in modo più particolareggiato il modo di costruzione su una superficie determinata per permettere di realizzare soluzioni opportune e soddisfacenti sotto l'aspetto urbanistico. Oltre agli elementi essenziali del piano delle linee di costruzione, possono contenere anche disposizioni concernenti lo sfruttamento dei fondi, la disposizione dei corpi degli edifici, il numero dei piani, l'altezza degli edifici, la forma dei tetti, le distanze, la sistemazione dei dintorni immediati delle costruzioni, ecc. » (§ 32)

« Il piano regolatore può essere allestito dal municipio oppure da privati che vi sono interessati, d'intesa con il municipio. Resta riservata l'accettazione da parte del Consiglio di Stato. » (§ 33)

• Esempio: § 79 e segg. LPE/ZH (« Norme edilizie speciali »)

« Le norme edilizie speciali permettono e facilitano una maggior libertà nel settore delle costruzioni in determinate zone adeguate, conformemente a principi di sistemazione uniformi. » (§ 79 cpv. 1)

« Esse possono inoltre creare i presupposti per tipi di utilizzazione particolari. » (§ 79 cpv. 2)

« Le norme edilizie speciali possono derogare al regolamento edilizio e al regolamento delle zone, nonché definire il modo di utilizzazione a seconda del suo tipo e, in rapporto con quest'ultimo, a seconda della suddivisione e dello scopo; essi devono fare in modo che vengano perfettamente rispettati l'integrazione, la forma, gli allacciamenti, l'equipaggiamento e le attrezzature della costruzione. » (§ 80 cpv. 1)

« I grattacieli possono essere previsti nell'ambito di questa legge, in quanto non siano esclusi dai regolamenti edilizio e dal regolamento delle zone. » (§ 80 cpv. 2)

« Le norme edilizie speciali possono essere completate da un piano che rispecchia gli elementi essenziali della costruzione permessa. » (§ 80 cpv. 3)

« Le norme edilizie speciali non creano alcun obbligo di costruire secondo le stesse. » (§ 81 cpv. 1)

« Esse possono tuttavia prescrivere che le licenze edilizie possano essere concesse solo qualora sia giuridicamente garantita la costruzione di tutta la zona oppure di zone parziali ben definite. » (§ 81 Cpv. 2)

« In caso di rinuncia alla possibilità di costruire secondo tali norme, vengono applicate le prescrizioni dei regolamenti generali edilizi e delle zone. » (§ 81 Cpv. 3)

« Le norme edilizie speciali possono essere abrogate al più presto dopo cinque anni dopo la loro entrata in vigore, qualora non sia stato fatto uso delle possibilità da loro offerte per iniziare un'attività di costruzione importante, oppure non possano essere dimostrati sforzi seri in questo senso. » (§ 82)

Questi tipi di piani di utilizzazione speciale permettono, contrariamente ai tipi descritti al punto 4.4, una *strumentazione differenziata e quindi adatta alla situazione concreta*. Poiché non deve essere imperativamente adottata una regolamentazione esauriente, la regolamentazione di base rimane in vigore a titolo complementare per quegli aspetti edilizi che non

sono previsti da una regolamentazione speciale. Eventualmente per questi settori della regolamentazione si dispone così anche di un'ulteriore libertà d'azione per quanto concerne l'esecuzione del progetto. Oltre alla possibilità di poter disporre di una strumentazione differenziata proprio per l'area destinata alla trasformazione, è interessante considerare la possibilità offerta dalle enormi edilizie speciali >> del citato diritto edilizio del canton Zurigo, giusta le quali la possibilità di costruire secondo *il piano di utilizzazione speciale può essere offerta quale vera e propria alternativa all'ordinamento di base*, cf r. §81 LPE/ZH. Con ciò viene offerta una libertà d'azione attraente, sia ai proprietari di fondi interessati, sia anche alle autorità incaricate della pianificazione: per questo motivo in una situazione in cui esistono buone ragioni (considerate come preponderanti a confronto di altri interessi) per una determinata eliminazione della zona soggetta a norme edilizie generali, non deve essere scartata a priori qualsiasi possibilità di realizzare alternative che siano d'interesse pubblico. L'alternativa sotto forma di piano di utilizzazione speciale deve in tale caso essere compatibile ad un punto tale con l'ordinamento di base, sia sotto l'aspetto edilizio, sia sotto quello dell'utilizzazione, che la realizzazione di progetti di costruzione secondo diverse regolamentazioni deve sfociare in risultati soddisfacenti anche per fondi vicini. Citiamo due esempi a questo proposito:

• *esempio*

Per conservare tra l'altro la struttura tipica del quartiere e per motivi di ecologia riguardanti l'insediamento (garanzia di un'aerazione sufficiente del centro della città), il progetto di un nuovo regolamento edilizio e delle zone della città di Zurigo prevede una zona speciale comprendente la parte dello Zurichberg ampiamente occupata da ville. Malgrado l'indice di occupazione (22 %) adattato all'elevata concentrazione, nonché una limitazione generale della lunghezza degli edifici a 25 m, alcuni di questi ultimi rispettano ugualmente a malapena il piano delle zone o contrastano perfino con le norme del diritto edilizio. Nel quadro di un progetto di costruzione, qualora si volessero modificare tali opere utilizzando le riserve di utilizzazione esistenti senza tuttavia essere in contrasto con le norme concernenti le dimensioni esterne dell'edificio, è ammessa solo la trasformazione della soffitta. Ciò può essere razionale qualora si miri soltanto ad un ampliamento ulteriore della superficie utile del piano per l'unità di abitazione esistente oppure alla creazione di un piccolo attico senza accesso indipendente.

Nel quadro di una trasformazione, per motivi d'interesse privato o pubblico può esistere il bisogno di creare due grandi appartamenti equivalenti, onde ottenere un tasso di occupazione maggiore. Per la riorganizzazione degli allacciamenti interni e per l'installazione di cucine e bagni al piano superiore, rispettivamente al pianterreno, s'impone eventualmente un ampliamento parziale della cubatura esistente, affinché il progetto di trasformazione possa essere realizzato con un dispendio ragionevole. Nel caso in cui ambedue le prescrizioni summenzionate oppure anche le linee di costruzione abbiano un effetto troppo restrittivo su un oggetto concreto, questo desiderio di rinnovamento potrebbe essere reso possibile come segue: mediante norme edilizie speciali è possibile derogare alla limitazione generale concernente la lunghezza degli edifici, rispettivamente all'indice di occupazione, alle distanze minime dal confine o anche al superamento delle linee di costruzione *nel caso in cui la trasformazione serva a creare nuove unità di abitazione e le deroghe dall'ordinamento di base siano necessarie agli scopi summenzionati*. Qualora necessario questa prescrizione può essere completata da un piano rappresentativo semplificato che al massimo suddividerebbe i settori di costruzione desiderata oppure indicherebbe il limite delle linee di costruzione per ogni tratto di strada; in questi casi tale prescrizione prevale su tutte le altre prescrizioni comunali.

. *Esempio*

Nei quartieri cittadini s'incontrano spesso i cosiddetti isolati: secondo un tipo di costruzione contiguo, un grande numero di costruzioni singole e sistemato a profondità di costruzione molto uniformi e che formano un cortile. Tipici problemi di tali insediamenti sono costituiti da un forte invecchiamento di chi li abita, rispettivamente da una parte di locatari esistenti che non potrebbe sopportare finanziariamente un eventuale progetto di trasformazione. Le misure d'intervento edilizio richiedono inoltre, per motivi estetici e concernenti il traffico dal lato della strada ed indipendentemente dalla cubatura esistente, una regolamentazione più differenziata di quanto non lo permetta la regolamentazione di base. Lo stesso vale per il cortile qualora si voglia mantenere oppure aumentare l'attrazione dello spazio esterno usato quale campo da gioco e come spazio adibito allo svago.

Per evitare misure di trasformazione indesiderate, l'ordinamento di base può essere mantenuto ad un livello restrittivo a condizione che possano essere rea-

lizzate ulteriori possibilità alternative di ampliamento a scopi ben determinati mediante un piano di utilizzazione speciale. Così, ad esempio, nel caso di un edificio con appartamenti di dimensioni uniformi con piccole cucine e senza balconi si potrebbe, invece di utilizzare la profondità di costruzione come lo autorizza la regolamentazione di base, *rivedere la linea di costruzione del cortile, onde permettere la creazione di cucine abitabili e/o di balconi spaziosi*. Sarebbe così possibile evitare, dal lato del cortile, ascensori esterni oppure ampliamenti di soggiorni con un aumento minimo del valore dell'abitazione, ciò che non potrebbe aver luogo con le facilitazioni uniformi accordate dalla regolamentazione di base. Secondo la disposizione del piano dei diversi appartamenti, sarà parimenti necessario esaminare se esistono le stesse possibilità dal lato della strada. Potrebbe spesso succedere che il superamento delle linee di costruzione possa da solo fare ostacolo ad una mobilitazione dello spazio situato sul lato della strada — eccettuati i casi nei quali è necessario rispettare facciate rappresentative degne di protezione. Soprattutto qualora contemporaneamente vengano adottate misure di diminuzione del traffico, gli ampliamenti dal lato della strada possono accordarsi perfettamente con le prescrizioni della polizia stradale. Ambedue gli esempi dimostrano che l'utilizzazione restrittiva di una zona, giustificata da motivi sociali, urbanistici o di altro genere è basata sulla regolamentazione di base, non provoca necessariamente effetti sfavorevoli se contemporaneamente sono possibili *soluzioni alternative* razionali che contribuiscono ad aumentare il livello qualitativo delle diverse parcelle già edificate. Dal punto di vista delle autorità incaricate della pianificazione potrebbe essere vantaggioso promuovere processi di trasformazione selettivi ed adeguati, come ciò è spesso auspicato nel caso di strutture esistenti. I piani di utilizzazione speciale offrono infatti la possibilità di far dipendere una maggiore utilizzazione del potenziale esistente da esigenze qualitative adattate alla situazione.

4.6 Apprezzamento

4.6.1 Creazione della libertà d'azione desiderata

I piani di utilizzazione speciale possono dare lo slancio decisivo al rinnovamento di superfici già ampiamente edificate. Concedendo deroghe alla regolamentazione di base che siano adeguate alla situazione

concreta, tali piani di utilizzazione speciale garantiscono la flessibilità necessaria. Essi permettono di tener conto in modo adeguato delle strutture edilizie e di utilizzazione esistenti, nonché di allestire progetti su misura. D'altro canto, mediante la concessione di facilitazioni adeguate, si può ottenere che il piano offra anche una buona possibilità di realizzazione: qualora non venga infatti accordata veruna facilitazione, rispetto alla regolamentazione di base, in materia di sfruttamento o di utilizzazione a favore di parcelle già edificate, i diversi proprietari non saranno molto stimolati a rinnovare le loro abitazioni sulla base delle norme in vigore. Al contrario delle facilitazioni generali ammesse dalla legge ed delle modificazioni di classi delle zone permesse dalla regolamentazione di base, i piani di utilizzazione speciale permettono di attenuare ampiamente gli effetti negativi di natura secondaria, a condizione che i progetti di trasformazione che essi provocano siano soggetti ad esigenze di qualità qualificate.

A causa delle vaste possibilità di differenziamento da loro offerte, i piani di utilizzazione speciale permettono, se del caso, di avere riguardo per gli aspetti estetici, rispettivamente urbanistici della pianificazione. Non è assolutamente necessario mettere in dubbio le esigenze speciali legate alla tutela dei monumenti per soddisfare il desiderio di una sistemazione più intensa di certi quartieri esistenti nel caso in cui, ad esempio, si utilizzino le possibilità offerte dai piani di utilizzazione speciale per *completare o ampliare* in modo adeguato i nuclei delle località o i siti degni di protezione (cfr. - tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese).

4.6.2 Casi di trasformazione, procedura adeguata in due stadi

Come menzionato, i piani di utilizzazione speciale necessitano di due procedure diverse prima che si possa giungere all'esecuzione dei lavori di trasformazione: in una prima tappa è compito del legislativo fissare il piano di utilizzazione speciale (qualora l'elaborazione sia lasciata all'iniziativa privata le spese dovranno essere sopportate dai proprietari interessati con, a seconda dei cantoni, un sussidio da parte dell'ente pubblico). In una seconda tappa si tratta di allestire un progetto dettagliato la cui esecuzione è soggetta alla procedura per la concessione della licenza edilizia. Rispetto ad un progetto d'esecuzione, basato sulla regolamentazione di base, questa procedura in due

stadi dovrebbe rivelarsi più vantaggiosa e non causare perdita di tempo alcuna, né oneri finanziari supplementari. Trattandosi al contrario di superfici da rinnovare, i motivi seguenti si esprimono a favore di questa procedura di pianificazione speciale, inserita tra la regolamentazione di base e la licenza edilizia:

- contrariamente a quanto si osserva nel caso delle superfici destinate a nuove costruzioni, quelle già edificate richiedono *chiarimenti preliminari* per quanto concerne ad esempio le lacune strutturali e funzionali da eliminare, i problemi speciali concernenti la redditività, il mantenimento del valore intrinseco di un'opera, gli interessi dei locatari esistenti, ecc. D'altro canto nella maggioranza dei casi sarà opportuno *prendere contatto tempestivo con il comune* per quanto concerne l'allestimento del progetto d'esecuzione vero e proprio, onde fissare eventualmente le condizioni urbanistiche di base del rinnovamento. Il contenuto del piano di utilizzazione speciale potrà così corrispondere ampiamente ai risultati di una prima fase di pianificazione, indispensabile allorché s'intende avere il controllo dei compiti concernenti le superfici già ampiamente edificate. Anche qualora l'elaborazione del piano venga lasciata all'iniziativa privata, la procedura di studio e l'accettazione del piano non dovrebbero causare ritardi importanti, poiché l'ente pubblico è stato in una prima tappa reso complice ai lavori ed è stato così possibile rendersi conto del clima politico del comune; in questo caso è possibile passare immediatamente al progetto di esecuzione.

. Malgrado le esigenze minime fissate dal diritto federale e che concernono la *modificazione dei piani di utilizzazione* giusta l'art. 21 cpv. 2 LPT, nessun ostacolo si oppone fondamentalmente e per principio al piano di utilizzazione speciale quando lo stesso permette di emanare prescrizioni di qualità che non sono autorizzate dalla regolamentazione di base. Proprio quando il piano di utilizzazione speciale offre migliori possibilità di trasformazione, non esiste rischio di violare gli interessi privati degni di protezione. E così possibile realizzare progetti di rinnovamento in deroga alla regolamentazione di base poco dopo l'entrata in vigore del piano di utilizzazione speciale, anche se per motivi di sicurezza giuridica non è possibile, per la garanzia del piano stesso, modificare la regolamentazione di base.

. Quando i progetti di trasformazione riguardano un certo numero di edifici vicini, è possibile procedere a *tappe* al rinnovamento della superficie, non appena sia stato accettato il piano di utilizzazione speciale. Ciò rappresenta un importante vantaggio rispetto alla

costruzione di complessi, nel cui caso il progetto concreto deve essere realizzato in una volta sola.

4.6.3 Possibilità e garanzia di una concentrazione di qualità elevata

Quando è possibile realizzare un concetto di sistemazione coerente e che corrisponda in ampia misura al piano regolatore, non solo i privati, bensì anche *l'ente pubblico sono interessati ad uno sfruttamento maggiore ed alle modificazioni dell'utilizzazione*: i piani di utilizzazione speciale permettono di prendere meglio in considerazione le strutture edilizie e sociali riconosciute, promuovendo contemporaneamente un aumento dell'utilizzazione; si tratta di fattori che sono d'interesse pubblico e private. È soprattutto interessante la possibilità offerta dai piani di utilizzazione speciale di poter programmare dettagliatamente i singoli modi di utilizzazione per ottenere, in un quartiere, una simbiosi favorevole di tali modi di utilizzazione, nonché una struttura demografica variata.

Le deroghe concesse alla regolamentazione di base procurano in generale vantaggi economici; la possibilità di far capo ad un maggior indice di sfruttamento, nonché a tipi di utilizzazione più lucrativi costituisce il fattore principale che dovrebbe spingere i privati ad elaborare essi stessi i piani di utilizzazione speciale. Se un concetto di utilizzazione mista — spesso favorevole alla superficie da pianificare — prevede ad esempio la costruzione di case familiari a prezzi modici oppure la sistemazione particolarmente riuscita di un settore di difficile urbanizzazione, i piani di utilizzazione speciale presentati dai privati hanno buone opportunità di essere approvati dal popolo.

Tramite un abbinamento delle possibilità di concentrazione a esigenze di qualità elevate, è spesso possibile conciliate in modo costruttivo gli interessi dell'ente pubblico con quelli dei proprietari di fondi nell'ambito di un piano di utilizzazione speciale. Ciò vale in modo particolare nei casi in cui la regolamentazione di base contiene disposizioni piuttosto restrittive per quanto concerne le parcelle edificate, allo scopo di evitare che i lavori di rinnovamento e di trasformazione causino effetti negativi in rapporto allo status quo.

4.6.4 Problema concernente la realizzazione di un piano di utilizzazione speciale nel luogo adeguato

4.6.4.1 In caso di allestimento da parte di privati

I piani di utilizzazione speciale allestiti da privati non vengono sempre applicati nelle zone che hanno il maggior bisogno di un risanamento dal punto di vista della pianificazione, ma soprattutto nelle zone in cui le condizioni di proprietà uniformi lo rendono possibile. Infatti nel caso in cui tali condizioni siano divergenti, gli interessi personali più disparati costituiscono spesso un ostacolo ad un progetto comune: i singoli edifici si trovano negli stati di costruzione più diversi (particolarmente allorché nel corso degli anni sono già stati effettuati puntualmente dei rinnovamenti) oppure progetti di rinnovamento sono trascurati a causa del fatto che si è in attesa di un'eredità. L'allestimento di un piano da parte di privati può essere reso difficoltoso nei casi in cui tale piano debba comprendere imperativamente una regolamentazione esaustiva (cfr. punto 4.4). In tale caso il piano deve contenere, già al momento della sua elaborazione, un progetto concreto di rinnovamento per ogni fondo interessato.

4.6.4.2 In caso di allestimento da parte dell'ente pubblico

L'elaborazione di piani di utilizzazione speciale da parte dei pubblici poteri si trova, in primo luogo, confrontato con due ostacoli:

. troppo spesso all'ente pubblico *mancano semplicemente le capacità necessarie* per allestire, conformemente alla regolamentazione di base, una pianificazione di dettaglio che sia opportuna ed adeguata per le superfici già ampiamente edificate e che necessino urgentemente di essere risanate, rispettivamente ampliate.

• Tuttavia anche nei casi in cui siano a disposizione la volontà ed i mezzi necessari, l'ente pubblico prenderà molto raramente l'iniziativa di allestire un piano di utilizzazione speciale il cui allestimento da parte sua dipenderà da presupposti troppo qualificati. Questa constatazione vale ad esempio per il << piano di sistemazione pubblico >> del canton Zurigo: giusta il § 83 LPE/ZH, il comune non può allestire da solo un piano di sistemazione se non in presenza di un interesse pubblico <<essenziale>>. La dottrina ammette un tale caso, ad esempio, per situazioni in cui il piano permet-

te una sistemazione favorevole in prossimità di opere soggette alla tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese, di fermate dei mezzi di trasporto pubblici oppure quando si tratta di opere pubbliche che si trovano in una regione con immissioni inevitabili. A causa della propria struttura giuridica particolare, il piano di sistemazione pubblico non può così essere applicato se non in settori ristretti del comune, laddove esiste per la comunità un interesse qualificato all'adozione di una regolamentazione dettagliata che risponda in modo imperativo alle esigenze del § 84 cpv. 1 LPE/ZH. Secondo il nostro parere una tale limitazione può giustificarsi solo nei casi in cui, in confronto alla regolamentazione di base, il piano di sistemazione potrebbe in singoli casi ledere in modo sproporzionato la proprietà privata, senza che sia possibile stabilire l'esistenza di un vero e proprio interesse pubblico preponderante. Benché la fattispecie sia più facile da verificare nel caso di superfici destinate a nuove costruzioni, nel caso di zone già ampiamente edificate si constata spesso il contrario: in tali casi le regolamentazioni su misura derivanti da un piano di sistemazione offrono lo spiraglio a possibilità di trasformazione e di ampliamento d'interesse privato, o che per lo meno non lo ledano, e che la regolamentazione di base non potrebbe in alcun caso offrire. L'allestimento di un piano di sistemazione da parte dell'ente pubblico non dovrebbe più a questo punto dipendere da un interesse pubblico <<essenziale>>, ma dovrebbe essere sufficiente per proteggere le persone toccate dal piano qualora nel caso concreto sia dimostrata l'esistenza di un interesse pubblico << preponderante >>.

4.6.5 Ostacoli reali alla realizzazione del piano

Quando i piani di utilizzazione speciale sono allestiti su una superficie destinata a costruzioni nuove, la loro realizzazione non crea generalmente problemi. Il modo di costruzione così definito rappresenta infatti spesso l'unica possibilità di sfruttare in modo razionale, da un punto di vista architettonico ed economico, i fondi presi in considerazione dai piani di dettaglio. L'applicazione del piano alle aree già ampiamente edificate non è invece garantita giacché le costruzioni godono della - tutela dei diritti acquisiti. In virtù di quest'ultima gli edifici che sono stati edificati conformemente alle norme edilizie in vigore al momento della loro costruzione possono essere mantenuti nello stato in cui si trovano o perfino — a seconda della re-

golamentazione cantonale — ampliati in modo adeguato senza che sia necessario rispettare le nuove prescrizioni. Si può quindi prevedere che la nuova pianificazione resti lettera morta a causa della mancanza d'interesse alla sua applicazione; in molti casi è possibile porre rimedio alla situazione permettendo uno sfruttamento maggiore e/o un modo di utilizzazione più lucrativo.

Sulle superfici già ampiamente edificate capita talvolta che si vada essenzialmente alla ricerca di miglioramenti qualitativi, trattandosi ad esempio di eliminare i difetti funzionali di una costruzione esistente, cosicché occorre rinunciare ad uno sfruttamento maggiore, tenendo debitamente conto della concentrazione raggiunta. Si può pensare a casi in cui, a causa di una struttura demografica sfavorevole, sia opportuno prevedere in primo luogo modificazioni della pianta (introduzione di diverse grandezze degli appartamenti) oppure altri adattamenti in rapporto alla cubatura esistente. In condizioni urbane capita anche spesso che l'aumento dell'indice di sfruttamento di un fondo possa essere ottenuto più facilmente mediante una riorganizzazione dello spazio esterno che non con lavori di costruzione sull'edificio esistente.

In mancanza d'interessi finanziari occorrerà quindi, in casi simili, ricorrere ad altre possibilità per realizzare il piano di trasformazione. Si può pensare qui all'imposizione di un obbligo di costruire. A condizione che le basi giuridiche richieste esistano, dovrebbe essere possibile giustificare la necessità di una tale misura in un caso singolo, per permettere l'applicazione di un piano di utilizzazione speciale. Il principio della proporzionalità — esistenza di un interesse pubblico *preponderante* rispetto all'interesse privato — continua tuttavia a creare problemi quasi insolubili. Quando infatti un obbligo di costruire è applicato concretamente a parcelle già edificate, esso equivale a negare l'esistenza di una tutela dei diritti acquisiti, cfr. punto 8.2.

4.6.6 Basi insufficienti per la valutazione del piano di utilizzazione speciale

Come abbiamo fatto notare parecchie volte, l'adozione di una regolamentazione di base può rivelarsi necessaria allo scopo di evitare che una superficie già ampiamente edificata sia soggetta ad una spinta esagerata verso il cambiamento che causi a sua volta trasformazioni eccessive e troppo uniformi (ad es. divieto generale di accesso in zone puramente industriali ed artigianali per le aziende di servizi, impossibilità di

modificazione della classe delle zone nei quartieri residenziali). Se in numerosi casi è quindi giustificato praticare una politica di azzonamento relativamente restrittiva, segnatamente per proteggere le strutture sociali, economiche ed urbanistiche, può tuttavia sussistere un bisogno di procedere a modificazioni giustificate — vietate dalla regolamentazione di base — contro le quali non ci sarebbe alcunché da obiettare, a condizione che i rinnovamenti auspicati rispondano a criteri di qualità sufficienti.

Quando il piano di utilizzazione speciale allestito in un settore con azzonamento ridotto si scosta in modo sensibile dalla regolamentazione di base, può crearsi il problema seguente: nei casi in cui il piano sia stato allestito da privati si tratta di giustificare in modo convincente — astrazione fatta delle qualità intrinseche del piano di utilizzazione speciale stesso — i motivi per cui occorrerebbe ad esempio, nell'area in questione, ridurre le distanze, aumentare l'indice di sfruttamento oppure modificare in parte almeno le prescrizioni concernenti il modo di utilizzazione. Onde giustificare in modo conseguente — sotto l'aspetto giuridico e democratico — simili deroghe alla regolamentazione di base occorrerebbe che il comune elaborasse concetti di sviluppo ben ponderati e la cui forza espressiva superi di gran lunga quella del piano di utilizzazione speciale.

Questi concetti di sviluppo dovrebbero assumere la forma di piani vincolanti per le autorità (- piano regolatore) per i due motivi seguenti: da un lato questa procedura formale permette di farvi partecipare la popolazione (procedura di partecipazione obbligatoria giusta l'art. 4 LPT e, a seconda dei cantoni o dei comuni, messa in vigore da parte di un organo legislativo). D'altro canto l'ente pubblico è vincolato dai progetti di sviluppo prescritti formalmente, ciò che permette di ridurre i rischi di pianificazione concernenti i piani di utilizzazione speciale allestiti dai privati.

4.6.7 Regolamentazione giuridica delle disposizioni inerenti alle trasformazioni per quanto concerne la procedura ed il contenuto

A seconda della legislazione cantonale i piani di utilizzazione speciale possono essere allestiti sia dall'ente pubblico, sia dai privati. D'altro canto essi differiscono talvolta sensibilmente l'uno dall'altro per quanto concerne le possibilità di deroga alla regolamentazione di base (punto 4.2) e gli elementi del piano che devono

essere definiti in modo imperativo per quanto concerne il loro contenuto (punti 4.4 e 4.5). Affinchè in futuro i piani di utilizzazione speciale possano essere applicati anche a zone già ampiamente edificate, la sistemazione giuridica di questi istituti dovrebbe tener conto degli aspetti seguenti:

● *oltre alla possibilità per gli enti pubblici di allestire tali piani — possibilità prevista in tutti in cantoni — tale allestimento dovrebbe essere possibile anche per i privati.* Sarà così possibile allestire progetti di rinnovamento convincenti e coerenti per quanto concerne la concezione nei settori in cui l'ente pubblico deve accontentarsi, per motivi diversi, di prevedere una regolamentazione di base in materia di sistemazione. L'iniziativa dell'allestimento di piani di utilizzazione privati sarà presa laddove esistono realmente progetti di rinnovamento; si potranno così risparmiare spese di pianificazione inutili. D'altro canto l'ente pubblico può adottare piani adeguati ogni volta che il bisogno si faccia sentire oppure che non si possa contare sull'iniziativa dei privati, a causa dei rapporti di proprietà oppure dei progetti di pianificazione concreti.

. I piani di utilizzazione speciale dovrebbero essere applicati maggiormente allorché non esista la necessità di adottare regolamentazioni esaustive per fissare il numero, l'ubicazione, le dimensioni esterne, il modo di utilizzazione e altre caratteristiche strutturali delle diverse costruzioni. *Infatti i piani di utilizzazione speciale, considerate come strumenti selettivi, sono molto più facili da applicare in zone in cui tutti i proprietari interessati non possono eseguire contemporaneamente i loro progetti di rinnovamento.* Limitandosi all'essenziale (ad es. definizione di limiti differenziati della linea di costruzione in armonia con le esigenze concernenti la sistemazione dello spazio esterno) è possibile tener conto di evoluzioni che non erano prevedibili al momento dell'adozione del piano. Specialmente nel caso di un allestimento del piano da parte di privati è vantaggioso il fatto che si può contare più facilmente sull'accordo di tutti i proprietari di fondi interessati, a causa della libertà d'azione degli stessi.

5.	Tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese	
5.1	Introduzione	124
<hr/>		
5.2	Conservazione della sostanza - protezione della struttura	125
<hr/>		
5.3	Apprezzamento: rapporto tra protezione del paesaggio e dei monumenti e la rimanente pianificazione dell'insediamento	125
5.3.1	Introduzione	125
5.3.2	Singoli strumenti del diritto concernente la pianificazione del territorio ed il diritto edilizio	126
5.3.2.1	Pianificazione	126
5.3.2.2	Regolamentazione di base dei piani di utilizzazione	127
5.3.2.3	Piani di utilizzazione speciale	127
5.3.2.4	Procedura per la concessione della licenza edilizia	127

5. Tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese

5.1 Introduzione

Le considerazioni seguenti sono dedicate innanzi tutto agli aspetti concernenti la tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese. Occorre tuttavia osservare che la pianificazione moderna si occupa viepiù della protezione della natura negli insediamenti, ad esempio di quella dei corsi d'acqua naturali o dei punti di nidificazione degli uccelli, ecc. Lo studio di questi temi supererebbe tuttavia i limiti del presente lavoro.

Tra pianificazione del territorio, diritto edilizio pubblico e tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese esiste un rapporto stretto e reale. Corrispondentemente a questa affinità di contenuti questi compiti sono in primo luogo di competenza dei cantoni, e, in quanto questi lo prevedano, dei singoli comuni. Le regolamentazioni giuridiche concernenti questi diversi settori si sono sviluppate parallelamente nel corso di questo secolo; fino ad oggi in numerosi cantoni esistono *decreti separati concernenti la tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese*, mentre il diritto edilizio pubblico, dal punto di vista della tecnica legislative — almeno per quanto concerne il piano formale — dipende dalla legislazione concernente la pianificazione del territorio.

In paragone con la pianificazione del territorio gli intenti della protezione del paesaggio sono più ristretti: quest'ultima deve occuparsi innanzi tutto, sul piano settoriale, della scelta degli edifici o dei gruppi di edifici degni per principio di tutela (inventario), della loro protezione e della loro manutenzione. Da parte sua la pianificazione del territorio ha la missione, per quanto concerne gli insediamenti, di conciliare in modo armonioso gli altri interessi, come ad esempio quelli concernenti la circolazione stradale, l'economia, la protezione dell'ambiente oppure lo svago, con l'obiettivo superiore che mira ad un'utilizzazione razionale del suolo e ad un'urbanizzazione adeguata assieme con le preoccupazioni concernenti la protezione del paesaggio. Come strumento destinato a garantire la tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese, la pianificazione del territorio dispone di mezzi che permettono di valutare l'interesse alla salvaguardia di un oggetto da tutelare in rapporto ad altri interessi di cui occorre tener conto nel quadro di una pianificazione locale.

La LPE del canton Zurigo rende espressamente attenti alla *necessità di una valutazione completa degli in-*

teressi: da un lato si costata che l'ente pubblico deve, nell'esecuzione dei propri compiti e quindi anche nella pianificazione degli insediamenti, salvaguardare gli oggetti da tutelare e conservarli intatti ogni volta che costituiscono un interesse pubblico *preponderante* — e solo in questo caso ! (§ 204 cpv. 1 LPE/ZH). Per garantire questa valutazione oggettiva con altri aspetti della pianificazione degli insediamenti, la legge del canton Zurigo precisa che la tutela deve essere garantita in primo luogo mediante misure basate sul diritto concernente la pianificazione (§ 205 LPE/ZH); così, ad esempio, già nel quadro dell'allestimento dei piani direttori, occorre prestare particolare attenzione ai conflitti che possono scaturire dalla creazione di una via di comunicazione, tenendo conto delle esigenze della tutela del paesaggio e, se del caso, sforzandosi di trovare una soluzione soddisfacente per tutti, modificando eventualmente il progetto in modo adeguato (modificazione del tracciato, sistemazione adeguata della località).

In questo contesto è necessario evitare un malinteso che è pure possibile illustrare con l'esempio del canton Zurigo. Benché la legge non permetta di decidere in modo definitivo quali siano le opere soggette in modo particolare a protezione e neppure il tipo e l'estensione della protezione stessa — la valutazione necessaria degli altri interessi di cui la legge deve tener conto per la pianificazione di un insediamento deve avvenire in una fase ulteriore della pianificazione — il § 203 LPE/ZH recita, trattandosi di oggetti da tutelare con priorità: <<Gli oggetti da proteggere sono: . . . lettera c) le località, i quartieri, le strade e le piazze, i gruppi di edifici e gli elementi degli stessi, nonché le costruzioni annesse che sono degni di essere conservati nella loro funzione di testimoni importanti di un'epoca politica, economica, sociale ed architettonica oppure che segnano profondamente un paesaggio, nonché l'ambiente circostante che contribuisce al loro effetto;>>.

La formulazione <<gli oggetti da proteggere sono . . .>> è insidiosa in quanto il § 203 enumera soltanto i presupposti ai quali un oggetto deve adempiere per poter essere messo a beneficio della protezione (<< Schutzfähigkeit >>). Contrariamente al testo non esiste una protezione diretta della legge nel caso, ad esempio, di un edificio che può essere considerato come un <<testimone importante di un'epoca architettonica>>. Un tale oggetto deve tuttavia essere inventariato e gli interessi alla sua protezione devono essere presi in considerazione dalle autorità. Fino al momento della decisione definitiva devono anche essere adottate misure

adeguate per evitare modificazioni indesiderate da parte dei proprietari di fondi (divieto provvisorio di modificazione, ad es. mediante pubblicazione dell' inventario, divieto individuale di costruzione nel quadro di una domanda di costruzione per poter chiarire la necessità di proteggere l'oggetto, decreto concernente una zona di pianificazione, ecc.). Soltanto se l'interesse alla conservazione dell'oggetto è considerato *preponderante* in seguito alla valutazione degli interessi in causa possono essere ordinate misure di protezione definitive.

5.2 Conservazione della sostanza - protezione della struttura

Per la conservazione di una località degna di essere protetta le autorità dispongono di due tipi di misure differenti che, a seconda del caso, possono essere applicate contemporaneamente e che si completano razionalmente:

. *per la conservazione della sostanza* ogni costruzione è oggetto di norme dettagliate. Queste ultime stabiliscono ad esempio le parti da conservare allo stato quo oppure da sostituire utilizzando almeno i materiali originali ed i colori adeguati. Quando un oggetto da proteggere è costituito da un gruppo di edifici capita spesso che i dettagli concernenti l'aspetto esterno (come ad es. la distanza esatta delle traverse delle finestre, la granulazione dell'intonaco, ecc.) siano trascurati.

. Lo scopo della protezione consiste essenzialmente nel fatto di conservare nei loro tratti essenziali gli elementi strutturali fondamentali, del tracciato di una via o di un quartiere. In questi casi le misure di protezione si concentrano essenzialmente, ad esempio, sulla conservazione dell'allineamento tipico della via, dell'altezza delle grondaie, della pendenza dei tetti, degli elementi caratteristici della sistemazione delle facciate, della sistemazione delle superfici esterne, ecc. Queste misure di protezione, che si limitano essenzialmente a definire in modo esatto la cubatura, l'orientamento della costruzione ed altri elementi importanti per quanto concerne la forma, presentano il vantaggio di permettere nuove *costruzioni* oppure *costruzioni in sostituzione* della struttura tipica senza che il carattere dell'insieme da proteggere vada perso. Anche nel caso in cui la sostanza di una o di parecchie costruzioni debba continuare ad essere conservata, certe considerazioni dettate dalla ragione e la limitazione all'essenziale possono, a seconda della situa-

zione, permettere la costruzione di *sovrastrutture e costruzioni annesse*. Occorre infatti tener conto del fatto che molti edifici degni di protezione sono stati ampliati nel corso degli anni; non esistono motivi validi che potrebbero ostacolare in tali casi la continuazione di uno sviluppo moderato allorché, trattandosi di classificare l'oggetto da proteggere, *non si giunge ad un'intesa per quanto concerne lo stato preciso nella storia della costruzione che merita protezione*.

5.3 **Apprezzamento: rapporto tra protezione del paesaggio e dei monumenti e la rimanente pianificazione dell' insediamento**

5.3.1 Introduzione

Mancando la coordinazione con la pianificazione globale degli insediamenti, l'effetto degli sforzi intrapresi nel settore della protezione del paesaggio hanno avuto l'effetto che, in generale, soltanto certi oggetti sono potuti essere messi sotto protezione; i loro dintorni più o meno immediati sono tuttavia tanto cambiati con il passare del tempo che oggi, in alcuni comuni della Svizzera, questi singoli oggetti sono situati, ad esempio, in prossimità d'incroci stradali sovradimensionati oppure al centro di costruzioni create durante il periodo di alta congiuntura. Lo scopo della protezione è stato così successivamente vanificato.

Tali lacune nell'evoluzione dimostrano da un lato che i dintorni (e i loro cambiamenti prevedibili) di singoli oggetti da proteggere non sono stati presi sufficientemente in considerazione dalle autorità incaricate della pianificazione e non sono quindi neppure state fatte riflessioni approfondite, né messe in atto disposizioni adeguate nel quadro dei piani direttori e dei piani di utilizzazione. D'altra parte le possibilità d'intervento da parte di cerchie private e di organizzazioni interessate si sono troppo spesso limitate ad opporsi all'ultimo momento alla demolizione di un oggetto singolo, onde impedire almeno il peggio. Migliori possibilità sono offerte alle organizzazioni per la tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese quando il diritto cantonale concede loro la legittimazione ad inoltrare ricorso (il cosiddetto ricorso ideale da parte di associazioni contro provvedimenti e decreti che si basano su prescrizioni della tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese). Se si desidera tuttavia che tali interventi non restino soltanto << esercizi di pompieri >>, tale legittimazione dovrebbe estendersi concreta-

mente ed in modo generale all'emanazione, nei piani di utilizzazione, di prescrizioni importanti per la protezione del paesaggio. Occorre inoltre rendere attenti alle possibilità di partecipazione giusta l'art. 4 LPT; già nell'ambito della pianificazione da parte dei cantoni e dei comuni tale articolo permette di attribuire un'importanza maggiore alla fattispecie costituita dalla protezione del paesaggio e dalla tutela dei monumenti.

Nel quadro del rinnovamento interno degli insediamenti è quindi necessario tenere maggiormente in considerazione le possibilità di una *protezione strutturale* vera e propria. Con ciò si vuole da un lato impedire che soltanto le singole costruzioni protette, rimaste isolate in un ambiente fortemente mutate, restino per così dire testimoni << riconosciuti >> del passato. D'altro canto una protezione efficace delle strutture, basata innanzi tutto sulla cubatura e sugli elementi più importanti del rimanente aspetto esteriore delle costruzioni e che consacra in vasta misura lo *spazio esterno privato e pubblico come fattore importante della sistemazione*, può contribuire a trovare soluzioni che a lunga scadenza sfociano in risultati più soddisfacenti che non la messa sotto protezione di molti edifici singoli.

Anche in futuro saranno *inevitabili misure mirate per la conservazione della sostanza di singole costruzioni*. Se tuttavia, ad esempio, occorre creare un maggior spazio destinato alle abitazioni nei nuclei di villaggi che all'origine erano contadini o devono essere installate maggiori superfici destinate all'artigianato o se, nel mezzo di un insediamento, deve essere messa a disposizione per nuove utilizzazioni una grande superficie industriale in parte degna di protezione, non sarà affatto possibile, per ragioni funzionali e soprattutto anche finanziarie, curare il dettaglio architettonico. In questo caso sarà invece necessario concentrarsi sugli elementi essenziali dell'oggetto da proteggere, creando spazio per rendere possibile un'armonia sensata tra gli elementi della costruzione di un tempo e le nuove utilizzazioni ed anche garantire mediante misure adeguate i rapporti con un ambiente più ampio (sistemazione del suolo pubblico!).

Spesso le lacune della protezione del paesaggio e della tutela dei monumenti basate sulle caratteristiche fisiche dettagliate del singolo oggetto si manifestano in modo particolarmente evidente nei cosiddetti *sventramenti di una costruzione*: quando ad esempio deve essere conservata <<soltanto>> la facciata — questa tuttavia assolutamente immutata nella propria sostanza — dietro ai vecchi muri si vedono sorgere edifi-

ci totalmente nuovi, con un dispendio tecnico e finanziario notevole. Risultati particolarmente sconvenienti si verificano allorché con il rinnovamento hanno luogo anche modificazioni dell'utilizzazione che non corrispondono in alcun modo al carattere dell'edificio originale. In tali casi la migliore soluzione sarebbe costituita da una nuova costruzione che rispetti l'ambiente circostante ed i cui effetti siano garantiti da una sistemazione adeguata dello spazio esterno privato e pubblico.

5.3.2 Singoli strumenti del diritto concernente la pianificazione del territorio ed il diritto edilizio

Le possibilità di realizzazione di misure di protezione vengono notevolmente ampliate allorché tutto lo strumentario di cui si dispone nel settore della pianificazione del territorio ed in quello del diritto edilizio viene utilizzato anche per la protezione del paesaggio e la tutela dei monumenti. Tali mezzi non permettono soltanto di proteggere oggetti singoli: mediante concetti approfonditi, e, di conseguenza, mediante il promovi-mento di una crescita organica di parti intere degli insediamenti è possibile rispondere ai bisogni imperativi della costruzione urbanistica moderna, le cui preoccupazioni superano di gran lunga l'ottica della tutela dei monumenti.

Oltre alla misura tipica che concerne la tutela dei monumenti, con i vincoli che ciò crea per conservare il loro valore intrinseco e garantire la loro manutenzione, occorre tenere in maggior considerazione gli istituti citati qui di seguito.

5.3.2.1 Pianificazione

A questo stadio si tratta in primo luogo di armonizzare la protezione del paesaggio con i progetti dell'ente pubblico: i conflitti concernenti i progetti di costruzione della rete stradale oppure di altri progetti di sistemazione allestiti o fatti allestire dai pubblici poteri (ampliamento di edifici amministrativi, ospedali, scuole, ecc.) dovrebbero poter essere regolati già in questa fase preliminare.

Quando i piani direttori cantonali pregiudicano già notevolmente, nella scelta dei mezzi concernenti i piani di utilizzazione, la pianificazione comunale che ne consegue (<<piano di utilizzazione preliminare>> da parte del cantone), eventuali conflitti devono essere

eliminati in una fase preliminare, affinché dopo l'emanazione del piano direttore cantonale non si sia costretti a ricorrere alla procedura onerosa della modificazione del piano stesso. A questo scopo è opportuno che il comune disponga della documentazione di base necessaria (inventari, concetti di sistemazione delle località) che bisogna quindi allestire tempestivamente, rispettivamente adeguare costantemente all'evoluzione dei bisogni.

5.3.2.2 Regolamentazione di base dei piani di utilizzazione

Per quanto concerne l'ambiente vicino e lontano di un oggetto protetto è possibile contribuire alla realizzazione dell'obiettivo mirato (la protezione dell'oggetto stesso) soprattutto mediante misure accessorie, se le stesse sono previste dal regolamento edilizio e da quello delle zone:

- scelta di zone libere (struttura e separazione della zona edificabile)
- esclusione di certe forme di costruzione (grattacieli, case a terrazze, tetti piani)
- equipaggiamento di diverse zone secondo disposizioni differenziate che stabiliscono il numero dei piani, le forme dei tetti tipiche per la località, le distanze, le limitazioni concernenti le lunghezze degli edifici, il divieto oppure il dovere di creare costruzioni contigue, ecc.
- selezione mirata di tipi di utilizzazione ammessi per garantire rapporti funzionali e razionali tra l'assieme degno di protezione ed il suo ambiente circostante diretto
- adozione di piani di utilizzazione speciale obbligatori per determinate parti della zona edificabile, cfr. punto 4.2.2.

5.3.2.3 Piani di utilizzazione speciale

Mediante piani di utilizzazione speciale è possibile agire in modo differenziato sulle strutture di costruzione esistenti: in virtù della maggior parte delle regolamentazioni cantonali possono essere adottate per ogni singola costruzione ed in deroga al modo di costruire usuale prescrizioni particolari concernenti la cubatura, l'ubicazione ed altre caratteristiche esterne. Mediante un posizionamento diverso del corpo degli edifici è possibile rispettare contemporaneamente anche le caratteristiche degne di protezione

dello spazio esterno. Se la situazione concreta permette la creazione di nuove costruzioni oppure — a causa di condizioni di spazio più generose — di costruzioni complementari, mediante i piani di utilizzazione speciale è possibile rispettare le caratteristiche strutturali tipiche procedendo ad una delimitazione esatta delle zone edificabili.

A seconda della situazione è quindi possibile raggiungere risultati eccellenti quando un piano di utilizzazione speciale non si limita al singolo oggetto o all'assieme degli oggetti degni di protezione: con l'inclusione di ulteriori fondi è possibile ottenere uno sviluppo della località per quanto concerne la sua utilizzazione, pur rispettando pienamente le preoccupazioni concernenti la sua protezione (nel canton Zurigo è possibile trovare soluzioni su misura senza essere costretti a ricorrere a piani di utilizzazione speciale, mediante la delimitazione di una zona centrale giusta il § 50 LPE/ZH. È notevole il fatto che questa disposizione permetta di ridurre le distanze minime prescritte a livello cantonale, ciò che nel canton Zurigo non è possibile in virtù del diritto vigente e nel quadro di norme edilizie speciali e di piani di sistemazione, cfr. § 79 e segg. (LPE/ZH).

Deroghe alla regolamentazione di base in materia di utilizzazione possono, a seconda dei casi, contribuire sensibilmente alla realizzazione della protezione auspicata, allorché l'utilizzazione autorizzata dalla regolamentazione di base mal si concilia con il carattere della costruzione in questione. In certi cantoni, tuttavia, tali deroghe sono escluse. Altri cantoni prevedono, al contrario, mediante l'adozione di piani di utilizzazione speciale, la possibilità non solo di derogare alla regolamentazione di base, ma di procedere perfino ad ampie differenziazioni nel settore dell'utilizzazione. In questo modo è possibile ad esempio riservare il pianterreno di certi edifici a ristoranti o a piccoli commerci; si può parimenti vietare, nei limiti di un tipo di utilizzazione autorizzato, certe forme secondarie di utilizzazione (ad es. divieto di sale da gioco in una zona per principio destinata al commercio, divieto di monolocali in una zona riservata per principio a zona residenziale, ecc.).

5.3.2.4 Procedura per la concessione della licenza edilizia

Nella fase di progettazione e di esecuzione della costruzione gli istituti costituiti dalla - clausola generale concernente l'estetica, dall' - autorizzazione spe-

ziale oppure anche dalla possibilità di chiedere una - licenza preliminare nel quadro di una procedura per la concessione della licenza edilizia possono contribuire molto alla riuscita di un rinnovamento che rispetti gli obiettivi della protezione.

(Qualora si prenda contatto tempestivo con le autorità e eventualmente possibile organizzare concorsi con il sostegno dei poteri pubblici). Ciò concerne in particolare gli oggetti che non sono toccati direttamente da misure di protezione della sostanza intrinseca, rispettivamente la cui forma non sia stata definita anticipatamente da misure di pianificazione, come ad esempio un piano di utilizzazione speciale o la creazione di una zona centrale (costruzioni complementari, altri progetti di costruzione nei dintorni più o meno immediati dell'oggetto da proteggere).

Occorre d'altronde osservare che un oggetto toccato direttamente dalle disposizioni che regolano la tutela dei monumenti sfugge alle norme ordinarie in materia edilizia, a condizione che tali prescrizioni siano state sostituite da misure di protezione del valore sostanziale oppure da altre prescrizioni concrete concernenti la sistemazione: così, ad esempio, l'obbligo di conservare intatta nella sua sostanza la suddivisione interna delle superfici di un edificio rende ovviamente superflua una domanda di autorizzazione speciale per poter ridurre l'altezza minima dei locali prescritta usualmente. Parimenti l'autorità incaricata di concedere la licenza edilizia non può opporsi ad una norma della tutela dei monumenti che prevede ad esempio una colorazione celeste della facciata ed esigere, in virtù della clausola generale concernente l'estetica, un colore giallo pallido.

6. Norme in materia di locazione

6.1	Introduzione	130
<hr/>		
6.2	Lavori di manutenzione	130
6.2.1	Obbligo di manutenzione del locatore	130
6.2.2	Invecchiamento naturale e deterioramento della cosa locata	130
6.2.3	Misure costruttive che non creano problemi dal punto di vista delle norme in materia di locazione	130
<hr/>		
6.3	Trasformazioni (miglioramenti dal punto di vista edilizio e dell'utilizzazione) senza disdetta ai conduttori esistenti	131
6.3.1	I rapporti speciali d'interesse tra locatore e locatari	131
6.3.2	Le diverse misure di costruzione	132
6.3.3	La regolamentazione giusta l'art. 260 cpv. 1 CO	132
<hr/>		
6.4	Modificazioni edilizie previa disdetta dei rapporti di locazione	132
<hr/>		
6.5	Apprezzamento	133

6. Norme in materia di locazione

6.1 Introduzione

Nel caso di edifici che non sono utilizzati esclusivamente dal proprietario i rapporti locativi esistenti possono costituire un ostacolo alla modificazione della costruzione. A seconda del tipo e dello stato dell'edificio, dell'ampiezza dei lavori previsti e della situazione d'interessi concreta tra locatore e locatari possono presentarsi diversi problemi.

Nel quadro del presente lavoro si è partiti dal principio che occorre tener conto nella più ampia misura possibile del rapporto locativo esistente: qualora possibile bisogna evitare le disdette, benché esse costituiscono oggi ancora il modo di procedere più usuale nel caso dell'esecuzione di progetti di trasformazione di ampia portata (cfr. punto 6.4).

La situazione giuridica è diversa se si tratta di lavori di semplice manutenzione (ammessi per principio, cfr. punto 6.2.3) oppure di veri e propri progetti di trasformazione (cfr. punto 6.3). In futuro questi ultimi potrebbero vieppiù fallire di fronte agli interessi dei locatari: qualora infatti le trasformazioni previste potessero essere qualificate come «risanamenti di lusso», che dovrebbero portare in modo unilaterale o perfino esclusivo vantaggi al solo locatore (aumento degli introiti), i locatari avranno molte probabilità di potersi opporre a tali progetti giusta l'art. 260 cpv. 1 CO (migliorie e modificazioni che possono essere ragionevolmente imposte al conduttore).

Occorre prestare un'attenzione del tutto particolare al caso di un mutamento di proprietario dell'edificio, poiché i progetti di trasformazione hanno spesso inizio in tale occasione.

Giusta l'art. 261 cpv. 1 CO se, dopo la conclusione del contratto, la cosa è alienata dal locatore, il contratto di locazione passa all'acquirente con la proprietà della cosa. In altre parole ciò significa che l'acquirente è tenuto ad usare lo stesso riguardo nei confronti dei locatari come se avesse concluso egli stesso i contratti in questione; la sua situazione giuridica è tuttavia diversa da quella del locatore precedente a causa del fatto che dispone di un diritto di disdetta se è in grado di far valere un urgente bisogno personale, suo proprio o dei suoi stretti parenti od affini, cfr. art. 261 cpv. 2 lett. a CO.

A tali problemi viene avviato usualmente nel modo seguente. Quale esempio serva la situazione che si riscontra frequentemente nel caso di un'eredità: gli eredi diventano proprietari di un edificio che durante la vita del de cuius non aveva subito lavori di manuten-

zione o di rinnovamento di sorta, oppure ne aveva subito solo in minima parte. Se gli eredi si decidono ad alienare la proprietà, spesso viene inoltrata disdetta a tutti i locatari per un'ottimizzazione del prezzo di vendita — tenendo conto anche di eventuali prolungamenti dei termini di disdetta — onde poter cedere la proprietà «libera da locatari». Questo modo di procedere permette all'acquirente la libertà d'azione necessaria per effettuare trasformazioni e, alla fine dei lavori di costruzione, dare in locazione l'edificio a condizioni completamente nuove.

6.2 Lavori di manutenzione

6.2.1 Obbligo di manutenzione del locatore

Nel contratto di locazione il locatore s'impegna a consegnare la cosa nel memento pattuito, in stato idoneo all'uso cui è destinata e mantenerla tale per la durata della locazione (art. 256 cpv. 1 CO). Questo obbligo di manutenzione causa un obbligo corrispondente da parte del locatario: esso è tenuto a tollerare i lavori necessari all'eliminazione dei difetti della cosa, ovvero alla rimozione o alla prevenzione dei danni (art. 257h cpv. 1 CO).

6.2.2 Invecchiamento naturale e deterioramento della cosa locata

A causa dell'invecchiamento inevitabile di certi elementi costruttivi e dell'uso conforme della cosa locata da parte dei locatari, sono necessarie certe riparazioni periodiche o certe misure atte a conservare il valore della cosa locata. Esse servono anche a mantenere a lunga scadenza, secondo il contratto di locazione, l'uso per cui la cosa è stata locata; e questo il motivo per cui le spese che ne derivano sono per principio a carico del locatore, ossia non possono ripercuotersi sul locatario. Soltanto nel caso di aumenti — giustificati — dei costi di manutenzione dell'edificio è lecito un aumento corrispondente della pigione (per quanto concerne questi aumenti dei costi cfr. art. 12 e 20 OLAL, in relazione con l'art. 269a lett. b CO).

6.2.3 Misure costruttive che non creano problemi dal punto di vista delle norme in materia di locazione

Il locatore deve annunciate tempestivamente al conduttore i lavori e le ispezioni e nell'eseguirli aver ri-

guardo per gli interessi di quest'ultimo (art. 257h cpv. 3 CO); in tale caso può generalmente procedere senza problema alcuno alla manutenzione normale dell'edificio, compresa la sostituzione di singoli elementi costruttivi per equilibrarne la durata di vita con quella degli altri elementi costruttivi dell'edificio. Questa manutenzione periodica comprende ad esempio le misure del seguente tipo:

il rinnovamento, rispettivamente il miglioramento della copertura del tetto, la verniciatura esterna, l'ermettizzazione delle finestre — ma anche la posa di nuove tappezzerie alle pareti, la verniciatura dei soffitti, ecc. Entrano inoltre in considerazione diversi lavori tecnici di manutenzione, come ad esempio l'inevitabile rinnovamento del riscaldamento centrale (escluso un nuovo impianto in sostituzione del riscaldamento per singoli piani!), la sostituzione d'installazioni elettriche insufficienti, ecc.

Giusta l'art. 260 cpv. 1 CO il locatore può procedere a migliorie o modificazioni della cosa soltanto se possono essere *ragionevolmente* imposte al conduttore e sempreché *non sia già stata data disdetta*. Il problema a sapere ciò che può <<essere ragionevolmente imposto >> si pone soprattutto in occasione delle trasformazioni propriamente dette, che causano parimenti adeguamenti dei contratti (cfr. punto 6.3). Nel caso di semplici lavori di manutenzione tale problema non si pone neppure.

Può capitare che sia necessario procedere a lavori nell'ambito della semplice manutenzione usuale quando il rapporto locativo è già stato disdetto. Se il locatore decide di procedere a lavori di rinnovamento anche a disdetta avvenuta, il locatario sarebbe costretto a sopportarne i disagi che ne risultano, senza poterne trarre il benché minimo vantaggio. In questo caso non si potrebbe pretendere dal conduttore l'obbligo di tolleranza giusta l'art. 257h cpv. 1 CO; i lavori corrispondenti possono essere iniziati solo dopo la partenza del locatario. Quest'ultimo potrebbe invece essere tenuto a tollerare i lavori di riparazione che, per motivi importanti di razionalizzazione, fossero eseguiti contemporaneamente in tutti gli appartamenti dell'edificio ed il locatario si trovasse per caso nella situazione di disdetta del rapporto locativo.

6.3 **Trasformazioni (miglioramenti dal punto di vista edilizio e dell'utilizzazione) senza disdetta ai conduttori esistenti**

6.3.1 **I rapporti speciali d'interesse tra locatore e locatari**

Dal punto di vista del locatario gli investimenti fatti dal proprietario per migliorare il valore della cosa rappresentano spesso un onere indesiderato. Particolarmente tipico è il caso in cui una giovane famiglia si è trasferita da anni ad esempio in un appartamento di 4 locali che corrispondeva allora alla norma usuale. Nel frattempo in tale appartamento è rimasta soltanto un'economia domestica di una o due persone anziane, che da un lato hanno certamente a disposizione una superficie abitabile sufficiente, mentre, d'altro canto, si sono abituate soprattutto allo statu quo. Dal punto di vista dei locatari, in tali casi non è auspicabile né l'installazione di un riscaldamento centrale, né la costruzione di balconi oppure l'apertura di un accesso diretto al giardino e neppure qualsiasi altra misura costruttiva destinata a migliorare la confortevolezza; per principio ogni tipo di modernizzazione è accolto con scetticismo.

Molti locatori hanno riguardo per tali condizioni, differendo di propria iniziativa le trasformazioni. Nel caso di grandi case plurifamiliari non si può tuttavia tener conto dei desideri dei singoli locatari. Nel quadro di una gestione avveduta dell'edificio, il locatore non può trascurare l'osservanza di certi principi economici: in particolare i problemi concernenti l'esecuzione razionale di misure edilizie, ma, a seconda dell'ubicazione della cosa, anche le riflessioni in merito alla locazione della cosa a lunga scadenza, non possono sempre conciliarsi completamente con gli interessi dei locatari attuali.

Capita spesso che misure di razionalizzazione s'impongano quando occorre eseguire senza indugio diversi lavori di manutenzione (cfr. punto 6.2); si tratta di misure che richiedono l'allestimento di piani relativamente costosi, la domanda di una licenza edilizia e l'assunzione di diversi artigiani. In tali casi e nell'interesse del proprietario <<includere >> nella stessa operazione certi progetti di trasformazione, anche se agli occhi dei locatari si potrebbe attendere ancora alcuni anni (ad es. la trasformazione della soffitta in occasione di un'ampia riparazione del tetto, la modificazione della pianta al momento del rinnovamento dispendioso di installazioni tecniche oppure la costruzione di balconi durante il rinnovamento della facciata).

6.3.2 La diverse misure di costruzione

Per miglioramenti tecnici della costruzione e delle utilizzazioni s'intendono, a seconda dell'oggetto, tutte le misure di costruzione che superano i semplici lavori di manutenzione, ma che mirano al mantenimento delle strutture esistenti. Si può trattare ad esempio di sovrastrutture oppure di costruzioni complementari, di modificazioni della pianta oppure di misure importanti di sistemazione degli spazi esterni, in particolare anche di una nuova regolamentazione dei posteggi.

Quando parecchi miglioramenti tecnici delle costruzioni e delle utilizzazioni sono intrapresi contemporaneamente, ne risultano generalmente grandi difficoltà in occasione dei lavori di costruzione, nonché aumenti sensibili delle pigioni, cosicché tali risanamenti totali possono essere eseguiti soltanto previa disdetta di tutti i rapporti locativi. In tale caso i contratti di locazione saranno adeguati non soltanto ai miglioramenti fatti eseguire dal locatore, ma saranno conclusi nuovi contratti di locazione al termine dei lavori di rinnovamento (cfr. punto 6.4).

6.3.3 La regolamentazione giusta l'art. 260 Cpv. 1 CO

Per tutta la durata della locazione il locatore deve mantenere la cosa in stato idoneo all'uso cui è destinata. Gli incombono quindi il diritto e l'obbligo di procedere ai lavori di manutenzione indispensabili (cfr. punto 6.2). D'altro canto il locatario non è assolutamente costretto a tollerare una modificazione, per lui finanziariamente onerosa, della cosa locata anche se la modificazione è tale da comportare oggettivamente un aumento della confortevolezza.

L'art. 260 cpv. 1 CO intende regolare il conflitto d'interessi tra i progetti di rinnovamento sensati del locatore ed il diritto del locatario di poter godere della cosa nello stato in cui la stessa si trovava al momento in cui ne è entrato in possesso: durante l'esistenza del rapporto di locazione il locatore può procedere a migliorie o modificazioni della cosa soltanto se possono essere << ragionevolmente >>, imposte al conduttore. Non è possibile indicare in modo generico ciò che può essere inteso con << ragionevolmente >>, giacché ciò dipende nel singolo caso da una valutazione completa degli interessi in causa. A seconda della cosa e dei locatori avranno un'importanza minore o maggiore i fattori seguenti:

- necessità, rispettivamente utilità della misura;

- considerazioni determinate in merito alla razionalizzazione che incitano a realizzare la modificazione;
- pregiudizio prevedibile degli interessi dei locatari;
- durata del rapporto di locazione, soprattutto anche la data di scadenza di un rapporto di locazione limitato nel tempo oppure l'annotazione del contratto di locazione nel registro fondiario (art. 261b CO in rapporto con l'art. 959 CC);
- i progetti di pianificazione dell'ente pubblico nella zona in questione.

In virtù della legge il locatore non può quindi realizzare i propri progetti che si oppongono agli interessi dei locatari. D'altro canto non si può neppure ammettere che singoli locatari si possano opporre ostinatamente e con l'aiuto del giudice ai progetti giustificati del locatore. Anche se non contribuisce in modo assoluto a fare giustizia, l'art. 260 cpv. 1 CO può almeno contribuire a fare in modo che i contraenti si trovino tempestivamente a tavolino per cercare insieme una variante della trasformazione tale da soddisfare tutti.

6.4 Modificazioni edilizie previa disdetta dei rapporti di locazione

Il metodo più radicale usato dai locatori per eludere qualsiasi problema è quello di dare la disdetta del rapporto di locazione: alla scadenza di un eventuale prolungamento dei termini l'edificio viene completamente vuotato ed i lavori possono aver inizio senza ulteriori indugi. Saranno in seguito conclusi nuovi contratti di locazione. Come, secondo l'esperienza, succede abitualmente, i locatari precedenti non possono generalmente concludere un nuovo contratto di locazione per motivi finanziari (cosiddetto risanamento previa disdetta).

Occorre tener conto del fatto che non è possibile prolungare il termine di disdetta nel caso <<di un contratto di locazione che, in vista d'imminenti lavori di trasformazione o demolizione, è stato espressamente concluso soltanto per il tempo intercorrente fino all'inizio della costruzione o fino all'ottenimento della relativa licenza.>> (art. 272a lett. d CO). Il prolungamento del termine di disdetta (protrazione della locazione) è <<di regola>> escluso <<se il locatore offre al conduttore altri locali d'abitazione o commercial equivalenti. >> (art. 272a cpv. 2 CO).

6.5 Apprezzamento

Se il locatore vuole conservare i locatari esistenti nonostante i progetti di trasformazione che intende effettuare, l'art. 260 cpv. 1 CO obbliga i contraenti a riunirsi in una fase preliminare di progettazione per discuterne. È così possibile evitare progetti di trasformazione oggettivamente superflui. Le nuove norme in materia di locazione contribuiscono così ad evitare che, nell'interesse unilaterale del locatore, si deteriorino le relazioni sociali che si sono create e vada perduta la dimestichezza con un ambiente ormai diventato familiare. Adottando prescrizioni che mirano alla protezione dei locatari, il diritto privato tenta quindi di colmare una lacuna che il diritto edilizio pubblico non riuscirebbe a regolare con tanta diversificazione (valutazione degli interessi nel singolo caso a seconda dell'oggetto e dei locatari) ed in modo razionale (divieti generali di demolizione, leggi sulla protezione delle abitazioni).

L'esperienza dimostra tuttavia che la disdetta di tutti i rapporti locativi è ancora oggi il procedimento più praticato per poter condurre in porto progetti di trasformazione importanti su oggetti singoli.

A seconda della struttura della proprietà (impossibilità per la maggioranza dei proprietari privati di effettuare conti misti per quanto concerne gli oneri delle pigioni) e lo stato della costruzione in questione, in alcuni casi sarà impossibile evitare una disdetta dei contratti giacché per molti locatari che vivono in vecchi edifici non sono sopportabili anche minimi aumenti della pigione. Non si può neppure passare sotto silenzio il fatto che non è possibile realizzare il rinnovamento interno di zone edificate senza nuovi investimenti notevoli, ciò che sfocia quindi sempre in certi cambiamenti in seno alla comunità dei locatari. Ciò nonostante insorgeranno difficoltà per il singolo locatario. Sulla base della situazione abitativa odierna sarebbe auspicabile che nel caso di un risanamento costoso oppure della ricostruzione fosse possibile proporre soluzioni sostitutive nel medesimo quartiere; l'intervento del comune in questo settore — che non dovrebbe così occuparsi soltanto dei casi sociali veri e propri — potrebbe costituire un aiuto salutare. Tale misura sarebbe tuttavia vanificata qualora la trasformazione di vecchi edifici fosse troppo importante e troppo indifferenziata. Un'autorizzazione generale ad effettuare sfruttamenti maggiori (possibilità di trasformazione per legge di soffitte e di scantinati, modificazione generate della classe delle zone) provoca troppo spesso rinnovamenti prematuri: l'ammortamento ancora insuffi-

ciente di un edificio e in seguito compensato dal maggior sfruttamento realizzato ed anche dal rinnovamento prematuro degli appartamenti già esistenti. Tuttavia — ciò che si può temere in un certo senso in futuro per i siti ricercati — qualora non esista un rapporto ragionevole tra i vecchi edifici e quelli rinnovati, non ci si potrà limitare agli spostamenti summenzionati all'interno di singoli insediamenti. I locatari poco abbienti saranno obbligati a spostarsi in altre regioni. Nel caso di costruzioni importanti, soprattutto di costruzioni nell'ambito di cooperative o di proprietà appartenenti ad investitori istituzionali oppure ai poteri pubblici, le disdette in massa sono escluse sia per motivi giuridici, sia politici. In tali casi vengono elaborati progetti di risanamento che saranno poi realizzati tenendo conto ampiamente degli interessi dei locatari (possibilità di conti misti; trasformazione a tappe di grandi complessi, cfr. anche il punto 3.4.3.2 per quanto concerne la costruzione di complessi).

7.	Servitù prediali, regolamentazione concernente la parcellazione	
7.1	Introduzione	136
<hr/>		
7.2	Tipi di servitù prediali che limitano la trasformazione	136
<hr/>		
7.3	Modificazione e soppressione delle servitù prediali	136
7.3.1	Mediante modificazione del contratto	136
7.3.2	Per sentenza	136
7.3.3	Mediante modificazione delle norme concernenti la parcellazione	137
7.3.3.1	Riassetto fondiario	137
7.3.3.2	Rettificazione di confini	137
<hr/>		
7.4	Apprezzamento	138

7. Servitù prediali, regolamentazione concernente la parcellazione

7.1 Introduzione

<< I fondi possono essere gravati da servitù l'uno a favore dell'altro nel senso che il proprietario del fondo serviente debba sopportare determinati atti del proprietario del fondo dominante, od astenersi a favore del medesimo dall'usare di qualche diritto inerente alla sua proprietà immobiliare. >>(art. 730 cpv. 1 CC). Mediante le cosiddette servitù prediali possono per principio essere imposte soltanto limitazioni, ma non agevolazioni in rapporto alle norme edilizie e di utilizzazione del diritto edilizio pubblico; esse costituiscono quindi di regola ostacoli alla costruzione ed alla trasformazione sul fondo gravato.

Per quanto concerne gli accordi di diritto privato nell'ambito del diritto pubblico suppletivo e la loro protezione reale per mezzo di servitù prediali, cfr. - diritto privato e licenza edilizia, punto 3.6.4.

7.2 Tipi di servitù prediali che limitano la trasformazione

Mediante le servitù prediali i privati possono limitare tra di loro l'uso di un fondo sotto l'aspetto della costruzione o dell'utilizzazione e ciò in qualsiasi modo e con qualsiasi intensità. Gli oneri più ricorrenti sono:

Ž per quanto concerne il tipo di utilizzazione:

- limitazione soltanto a fini abitativi, anche se il diritto pubblico autorizzerebbe la creazione di un'azienda artigianale molesta in modo moderato;
- esclusione di certi tipi di utilizzazione definiti in modo particolare (ad es. ristoranti, sale da gioco, ecc.).

• Per quanto concerne l'intensità dell'utilizzazione:

- <<servitù di villa>>, secondo le quali su una parcella è lecito creare soltanto un'unità di abitazione principale;
- fissazione di indici di sfruttamento privati.

• Per quanto concerne la cubatura e l'ubicazione della costruzione:

- inasprimento, *sul* piano delle servitù, delle norme di diritto pubblico concernenti le distanze;

- norme secondo cui un edificio non può superare una determinata quota nello sviluppo della propria altezza.

I motivi più frequenti per la costituzione di servitù del tipo summenzionato sono, a seconda del caso, il bisogno di tener libero, nella misura più ampia possibile, un quartiere dal traffico dovuto ad attività lavorative oppure dal traffico che si crea durante il tempo libero, di garantire ad un fondo, per un tempo indeterminato, una vista determinata oppure di permettere a certe cerchie di persone di rimanere <<per tanto tempo tra di loro>> (servitù di villa). Non di rado vengono così concessi, rispettivamente imposti, diritti e doveri reciproci: soprattutto prima dell'introduzione del moderno diritto edilizio, sono nati in questo modo regolamenti edilizi di quartiere basati sul diritto privato.

7.3 Modificazione e soppressione delle servitù prediali

La cancellazione, rispettivamente la modificazione di servitù prediali che sono d'ostacolo alle trasformazioni possono aver luogo in diversi modi.

7.3.1 Mediante modificazione del contratto

Le servitù prediali si basano sul diritto privato (contrattuale). Esse possono quindi venire anche modificate o annullate mediante modificazione del contratto e corrispondente cancellazione nel registro fondiario. Benché per la cancellazione di servitù esistenti debbano essere pagate in parte somme di riscatto esorbitanti, la cancellazione di servitù mediante accordo reciproco dovrebbe costituire il modo di procedere più usuale nelle zone già edificate.

7.3.2 Per sentenza

Le servitù diventate interamente o in buona parte inutili e che ostacolano un'utilizzazione razionale del fondo gravato non hanno alcun motivo di esistere e devono essere cancellate. Quando una servitù abbia perduto ogni interesse per il fondo dominante, il proprietario del fondo serviente ne può chiedere la cancellazione (art. 736 cpv. 1 CC). Onde evitare che l'insistenza nel voler legittimare una servitù costituisca un abuso di diritto, giusta il cpv. 2 dello stesso articolo, << Se pel fondo dominante vi è ancora un interesse, ma

di lieve importanza in confronto alla gravità dell'onere, la servitù può essere riscattata o ridotta mediante indennità>>. „

L'art. 736 CC permette, in casi di abuso, il riscatto, rispettivamente la riduzione di una servitù prediale. Poiché tuttavia il riscatto concerne soltanto le servitù diventate oggettivamente senza scopo per il proprietario del fondo dominante, questa norma potrà raramente essere utilizzata nell'ambito del rinnovamento interno di un quartiere.

7.3.3 Mediante modificazione delle norme concernenti la parcellazione

7.3.3.1 Riassetto fondiario

Per permettere di costruire conformemente alle norme edilizie e corrispondentemente allo scopo nel quadro di un riassetto fondiario occorre cancellare le servitù prediali che ostacolano i progetti di costruzione. Tale procedura è tuttavia raramente applicata per le superfici già ampiamente edificate; in questi casi si precede generalmente con modificazioni puntuali su una singola parcella. I riassetto fondiari vengono tuttavia per lo più intrapresi soltanto nel caso di superfici molto ampie e non ancora edificate. Ciò permette non solo di garantire la possibilità di costruzione da parte del privato, ma la nuova suddivisione definitiva del territorio permette anche all'ente pubblico di progettare ed eseguire gli allacciamenti necessari (strade di quartiere, impianti di approvvigionamento e di eliminazione).

Nel quadro del rinnovamento interno di una zona edificata, il riassetto fondiario deve essere praticamente preso in considerazione solo nel caso di risanamenti di zone veri e propri che esigono la demolizione degli edifici esistenti e la ricostruzione conseguente del quartiere. Nella maggioranza dei casi una tale misura sarà osteggiata a causa di considerazioni sia di ordine sociale, sia di ordine urbanistico. Inoltre, tenendo conto del valore (residuo) delle costruzioni esistenti e degli impianti di allacciamento, tale misura non sembrerà forse molto attraente anche sotto l'aspetto finanziario. A ciò si aggiunge il fatto che quando la proprietà è suddivisa tra parecchi proprietari, è difficile convincere contemporaneamente tutti i proprietari di fondi a << ricostruire un nuovo quartiere >>, anche tenendo conto del fatto che ogni costruzione gode di una - tutela dei diritti acquisiti: la demolizione forzata di un edificio ancora utilizzabile non dovrebbe essere realizza-

bile a causa del principio della garanzia della proprietà privata. Soltanto nei casi in cui, su un'ampia superficie, la situazione non corrisponde più alle norme della polizia delle costruzioni si può considerare una tale misura, presa contro la volontà del proprietario, come una violazione della proprietà proporzionalmente ammissibile e che può quindi anche essere eseguita. Poiché tuttavia ogni edificio, per diversi motivi di diritto pubblico e privato (obblighi di manutenzione dettati dalle norme edilizie, obblighi di risanamento, norme in materia di locazione, diritto concernente i rapporti di vicinato) è soggetto all'obbligo di manutenzione, e poco probabile che in Svizzera esistano quartieri veramente cadenti.

7.3.3.2 Rettificazione di confini

Invece dell'adozione di una nuova regolamentazione esaustiva concernente la struttura delle parcelle, un riassetto fondiario può limitarsi anche a *singoli spostamenti di confini*. Si può così creare per principio una certa libertà d'azione giacché, invece di spostamenti di confini veri propri, in virtù del principio della proporzionalità può essere presa in considerazione anche soltanto la cancellazione di servitù qualora quest'ultima possa essere considerata, nel caso concreto, come la misura meno severa per raggiungere lo stesso obiettivo. Contrariamente alla summenzionata cancellazione per sentenza del giudice, una cancellazione forzata di servitù, ordinata nel quadro di una cosiddetta regolarizzazione o rettificazione di confini, deve tuttavia presupporre l'esistenza di un interesse pubblico, nonché quella di una base giuridica nel diritto cantonale.

Qualora una servitù prediale preveda limitazioni assolute (distanze tra gli edifici in metri, limitazioni dello sfruttamento, espressi in metri quadrati, della superficie lorda dei piani, ecc.), l'ampliamento del fondo non può offrire vantaggio alcuno. Contro le limitazioni del tipo di utilizzazione (divieto d'esercizio commerciale, servitù di villa) un tale tipo di misura e fuori discussione. Ma anche nei casi rimanenti lo *spostamento unilaterale di confini, rispettivamente appunto la cancellazione di una servitù contro la volontà del proprietario del fondo interessato è difficile da imporre, finché il fondo gravato da una servitù prediale può essere edificato razionalmente in un modo qualsiasi* (eventualmente grazie al rilascio di un' - autorizzazione speciale). Infatti finché non si può pretendere che il fondo gravato venga sfruttato completamente in virtù di un

obbligo di costruire giustificato singolarmente, non può invocare l'interesse generale della comunità ad uno sfruttamento economico del suolo per pretendere la cancellazione di una servitù e ciò per il motivo seguente: una tale prassi metterebbe globalmente in dubbio un istituto del diritto federale, giacché permetterebbe per principio di cancellare tutte le servitù che limitano il diritto edilizio pubblico. In virtù della forza derogatoria del diritto federale e giusta l'art. 6 CC, i cantoni non possono infatti emanare prescrizioni contrarie al senso ed allo scopo del diritto privato federale.

7.4 Apprezzamento

Molte servitù prediali che limitano il diritto di costruire hanno origine in un'epoca in cui non era ancora trattato il tema della sistemazione economica del suolo. Secondo il diritto vigente queste disposizioni di diritto privato sono al beneficio di una certa protezione: quando il proprietario legittimo di un fondo non offre il proprio aiuto per lo scioglimento contrattuale della servitù prediale, il proprietario del fondo gravato dovrà di regola rinunciare al pieno sfruttamento di tale fondo conformemente al regolamento edilizio. Infatti, come testé illustrate, né la possibilità di cancellazione prevista dall'art. 736 CC, né le misure derivanti da un riassetto fondiario possono apportare le facilitazioni necessarie.

Nel caso in cui le servitù a favore di un fondo fossero diametralmente opposte ai progetti di pianificazione dell'ente pubblico, sarebbe opportuno creare basi legali che permettano di esigere la cancellazione degli oneri fondiari in nome dell'interesse pubblico preponderante. Si dovrebbe poter ricorrere a tale possibilità indipendentemente da qualsiasi misura di riassetto fondiario, affinché indipendentemente dalle dimensioni delle parcelle possano essere cancellate servitù prediali che hanno un effetto limitativo (distanze assolute tra gli edifici, limitazioni del tipo di utilizzazione). La via più sicura sarebbe senz'altro quella che passa attraverso gli - obblighi di costruire, nel quadro dei quali al proprietario del fondo gravato sarebbe concesso il diritto di far cancellare d'ufficio la servitù che crea ostacolo alla trasformazione.

8.	Obblighi di costruire	
8.1	Funzione e natura	140
8.2	<< Obblighi di trasformazioni ulteriori >>	140
8.3	Obbligo di creare impianti comuni	142

8. Obblighi di costruire

8.1 Funzione e natura

Per obblighi di costruire s'intendono, di regola, le misure con cui i proprietari possono essere tenuti a destinare un fondo non edificato all'utilizzazione che era stata prevista per lo stesso. Tali misure devono soprattutto permettere di opporsi alla cosiddetta tesaurizzazione dei terreni da costruzione. Tali violazioni della garanzia della proprietà privata sono possibili in quanto abbiano il loro fondamento su una base legale espressa, rispondano ad un interesse pubblico conforme alla Costituzione per quanto concerne l'utilizzazione economica del suolo e possano servire quale mezzo proporzionato al raggiungimento dell'obiettivo prefisso.

Oltre all'obbligo di costruire su un terreno non edificato, nel quadro del rinnovamento interno interessano in primo luogo le possibilità che contribuiscono all'utilizzazione intensiva di parcelle già edificate. Per evitare azionamenti ulteriori è innanzitutto necessario esaurire le riserve mobilizzabili nel quadro di progetti di trasformazione e di ricostruzione. Poiché si tratta in questo caso di riserve a lunga scadenza, secondo il nostro parere non è molto urgente né colmare le lacune delle costruzioni, né in particolare costruire su nuove superfici non edificate — anche se sono già stati effettuati gli allacciamenti: infatti è opportuno chiedersi, al momento in cui s'intraprendono lavori di rinnovamento degli edifici esistenti, se non sarebbe necessario procedere contemporaneamente a certi adeguamenti destinati ad aumentarne l'utilizzazione oppure a migliorarne il funzionamento. Qualora non si approfitti tuttavia di tali opportunità, esse rischieranno di rimanere sprecate per decenni nel caso di risanamenti che conserveranno durevolmente il loro valore. Per quanto concerne invece i fondi non ancora edificati la realizzazione della costruzione entro una scadenza determinata s'impone con minore urgenza. Essi possono quindi, al contrario, rimanere a disposizione, anche per lasciare una certa libertà d'azione che possa essere utilizzata in seguito nel periodo previsto per i piani di utilizzazione. Tale libertà d'azione può perfino offrire a quel punto possibilità di ripiego molto gradite qualora dovesse capitare che il rinnovamento interno concernente parcelle già edificate non potesse essere realizzato entro i termini previsti nonostante i notevoli sforzi sostenuti.

8.2 << Obblighi di trasformazioni ulteriori >>

Con il termine di <<obbligo di trasformazione ulteriore>> sarà qui di seguito inteso un obbligo di costruire imposto al proprietario di una parcella già edificata al lo scopo di *sfruttare successivamente in modo completo e secondo il regolamento edilizio* il proprio fondo. Mediante gli obblighi di trasformazioni ulteriori sarebbe possibile conseguire con la forza costruzioni annesse, sovrastrutture, ampliamenti o anche ricostruzioni. In diverse leggi edilizie cantonali sono contenute le basi giuridiche sufficienti per decretare obblighi di costruire, oppure ne è stata recentemente proposta l'introduzione in vista della loro revisione. Anche la legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (RS 843) prevede un tale obbligo di utilizzazione all'art. 9. Tutte queste regolamentazioni collegano tuttavia l'ammissibilità dell'imposizione di un obbligo di costruire sia all'esistenza di un fondo non ancora edificato, sia anche all'esecuzione di un riassetto fondiario.

L'obbligo quindi di applicare certe misure a costruzioni esistenti onde aumentarne il grado di utilizzazione non può trovare il proprio fondamento nelle basi giuridiche esistenti, poiché in tale caso la loro applicazione non sfocerebbe certo in risultati realistici (cfr. punto 7.3.3 concernente il riassetto fondiario delle superfici già ampiamente edificate). Si tratta dunque di creare le basi giuridiche necessarie, in modo da prevedere espressamente la continuazione dei lavori per le costruzioni esistenti, indipendentemente dalle misure di riassetto fondiario (per quanto concerne il caso speciale degli obblighi di risanamento derivanti dalla LPA, cfr. - progetto di rinnovamento 7.1). Si potrebbe a questo punto supporre che la Confederazione, basandosi sull'art. 4 Cost., adotti essa stessa una regolamentazione giuridica che potrebbe avere una portata generale per tutto il territorio. Finché tuttavia la Confederazione non fa uso di questa possibilità, i singoli cantoni restano competenti per l'adozione di misure giuridiche adeguate.

Le regolamentazioni giuridiche concernenti un <<obbligo di trasformazione ulteriore >> possono per principio prevalere sulla garanzia della proprietà privata alle condizioni elencate come introduzione al punto 8.1. Occorre tuttavia fare le osservazioni seguenti:

. durante l'esecuzione di un obbligo di costruire, nel caso concreto occorre dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico *preponderante* che si opponga eventualmente a quelli privati. Soprattutto questo pre-

supposto rappresenta tuttavia, nel singolo caso, l'ostacolo piú difficile da superare ed occorre tener conto del fatto che, appunto per questo motivo, anche le regolamentazioni in vigore in materia di obbligo di costruire sono rimaste lettera morta per quanto concerne i fondi non ancora edificati. Nel caso di fondi già parzialmente sfruttati per la costruzione si aggiunge tuttavia un'altra circostanza che, nel caso concreto, e pure contraria all'ammissibilità dell'imposizione di un obbligo di costruire: l'imposizione di un <<obbligo di trasformazione ulteriore >> rappresenta infatti contemporaneamente e necessariamente un disconoscimento della - tutela dei diritti acquisiti. In altre parole un investimento già effettuato dovrebbe — almeno in parte — essere involontariamente annullato, ciò che secondo le concezioni odierne potrebbe senz'altro essere considerato come contrario al principio della proporzionalità e tale da giustificare notevoli prestazioni a titolo d'indennizzo da parte dell'ente pubblico.

. Problemi particolari possono risultare dall'esecuzione anticipata di diversi obblighi di manutenzione, rispettivamente di risanamento concernenti un'opera per la quale progetti di trasformazione in vista di una migliore utilizzazione sono previsti solo in una seconda tappa (cfr. - progetto di rinnovamento 7.1 derivante dagli obblighi di risanamento imposti dalla LPA e - progetto di rinnovamento 7.3 derivante dagli obblighi di manutenzione imposti dai contratti di locazione esistenti). Tali obblighi si oppongono per principio alla creazione di riserve di disponibilità sufficienti su un fondo già edificato: infatti anche qualora fossero accordati prolungamenti dei termini per l'esecuzione di un obbligo di costruzione, sarebbero necessarie misure costruttive sulla base delle disposizioni di diritto federale summenzionate concernenti obblighi di risanamento e/o di manutenzione. Esse posticipano nuovamente le possibilità di ammortamento auspiccate e sono quindi in contraddizione con l'obiettivo che ci si voleva prefiggere con il prolungamento dei termini. Anche se al momento della creazione delle basi giuridiche adeguate sulla scorta dell'esperienza fatta con altri obblighi di costruire non si può tener conto in modo realistico e nel senso qui descritto di un'ampia applicazione degli <<obblighi di trasformazioni ulteriori >>, al momento della loro introduzione occorre rammentare i punti seguenti:

- quale presupposto dell'ammissibilità di un obbligo di trasformazione ulteriore dovrebbe essere possibile accordare *prolungamenti dei termini* — adeguati alla situazione concreta — per permettere un

ammortamento sufficiente della costruzione esistente.

Ž Per ovviare ad eventuali contraddizioni il prolungamento dei termini dovrebbe eventualmente essere abbinato ad un *divieto di manutenzione* che potrebbe ignorare anche gli obblighi di risanamento e di manutenzione previsti dal diritto federale. In virtù della forza derogatoria del diritto federale, tale divieto non può tuttavia essere previsto in una regolamentazione cantonale, motivo per cui incombe al legislatore federale il compito di creare possibilità in questo senso.

Poiché con ogni probabilità gli <<obblighi di trasformazioni ulteriori >> non rappresenteranno neppure in futuro misure adeguate alla mobilitazione di vere e proprie riserve interne, la trasformazione ulteriore di edifici esistenti deve essere incoraggiata esclusivamente con stimoli adeguati, come potrebbero essere creati sfruttando tutto lo strumentario messo a disposizione dal diritto di pianificazione e da quello edilizio, incrementando contemporaneamente le qualità adeguate. Recentemente è inoltre offerta la possibilità di destinare capitali pubblici anche a *progetti di trasformazione* privati per edifici di abitazione (cfr. le legislazioni federali, cantonali e comunali che promuovono la costruzione di abitazioni e che sono già state sottoposte a revisione o che sono in previsione di esserlo).

8.3 Obbligo di creare impianti comuni

• Esempio: § 222 e segg. LPE/ZH

<<Qualora un interesse pubblico prevalga rispetto agli interessi privati opposti, i proprietari di fondi vicini per decisione del municipio possono essere autorizzati o obbligati reciprocamente, anche all'infuori di misure giuridiche concernenti la pianificazione

- a) ad edificare, esercitare, eseguendone la manutenzione in comune, costruzioni, impianti, equipaggiamenti ed attrezzature, nonché a fornire all'occorrenza pagamenti anticipati;
- b) a partecipare a tali tipi di opere esistenti previo equo indennizzo.>> (§ 222)

I paragrafi 223-225 fissano le modalità concernenti gli accordi privati e la salvaguardia, rispettivamente la regolamentazione ufficiale dei rapporti giuridici e stabiliscono l'obbligo per i proprietari di fondi compartecipi di creare collettivamente l'impianto comune in questione.

Nel quadro del rinnovamento interno può essere ad esempio giustificata la creazione dei seguenti tipi d'impianti comuni:

- regolamentazione comune concernente il posteggio privato dei veicoli
- creazione di locali comuni in caso di mancanza di adeguate possibilità di svago in un insediamento di ampie dimensioni
- creazione di campi da gioco, zone verdi e aree di svago comuni
- installazione di un impianto di combustione comune

La regolamentazione summenzionata del canton Zurigo concerne in primo luogo le costruzioni nuove. Sulla base del tenore della legge non esistono ostacoli alla sua applicazione nel caso d'impianti comuni da creare successivamente. Durante la realizzazione concreta possono tuttavia insorgere per principio gli stessi problemi come nel caso degli <<obblighi di trasformazioni ulteriori >> (cfr. punto 8.2) che sono stati trattati ampiamente. *Poiché tuttavia devono essere prese in considerazione anche misure che possono essere eseguite senza gravi violazioni del valore sostanziale delle opere, esistono migliori opportunità che l'obbligo di creare un impianto comune possa essere rispettato con successo:*

. in particolare la sostituzione di posteggi per veicoli con una nuova soluzione in superficie non crea spese eccessive.

• I locali comuni possono essere realizzati in costruzioni annesse che saranno costruite a nuovo. Certe legislazioni cantonali non tengono conto di questo tipo di utilizzazione nel computo dell'indice di sfruttamento, ciò che costituisce un vantaggio per i fondi edificati. Le costruzioni annesse godono generalmente di privilegi per quanto concerne le distanze.

• La sistemazione ulteriore dei campi da gioco, di zone verdi e di aree di svago al posto delle <<superfici di riserva>> non crea praticamente problemi per quanto concerne le violazioni possibili dei valori esistenti.

• Mediante l'installazione successive d'impianti di combustione comuni, negli edifici in questione possono crearsi nuovi spazi liberi, motivo per cui il singolo proprietario di fondi può essere interessato ad una soluzione globale.

Qualora tali misure s'impongano anche per un interesse pubblico preponderante, occorre tuttavia evitare che le misure di rinnovamento puntuali siano adottate prima della verifica della possibilità di esecuzione di una soluzione comune. Deve quindi essere concessa tempestivamente una libertà d'azione adeguata nell'ambito di un - piano regolatore comunale, onde poter in seguito reagire con misure adeguate al momento opportuno (misure atte a garantire dapprima la pianificazione). In molti casi dovrebbero essere possibili soluzioni convincenti senza l'imposizione di obblighi di costruire, a condizione che gli interessati siano stati edotti per tempo dei vantaggi offerti dalle soluzioni comuni.

Allegato

Elenco delle abbreviature	144
Diritto federale	144
Diritto cantonale	144

Bibliografia specializzata	145
Presentazione globale del diritto edilizio e di quello concernente la pianificazione	145
Diritto civile	145
Bibliografia specializzata (selezione)	145

Indice dettagliato della parte 1	147
---	------------

Indice dettagliato della parte 2	149
---	------------

Elenco delle abbreviature

Diritto federale

CC	Codice civile svizzero, del 10 dicembre 1907 (RS 210)
CO	Codice delle obbligazioni; Legge federale di complemento del Codice civile svizzero (libro quinto: Diritto delle obbligazioni), del 30 marzo 1911 (RS 220)
cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera, del 29 maggio 1874 (RS 101)
LPA	Legge federale sulla protezione dell'ambiente (Legge sulla protezione dell'ambiente), del 7 ottobre 1983 (RS 814.011)
LPT	Legge federale sulla pianificazione del territorio, del 22 giugno 1979 (RS 700)
OLAL	Ordinanza concernente la locazione e l'affitto di locali d'abitazione o commerciali, del 9 maggio 1990 (RS 221 .213.11)
OPT	Ordinanza sulla pianificazione del territorio, del 2 ottobre 1989 (RS 700.1)

Diritto cantonale

LE*	Legge edilizia (In Ticino: Legge edilizia cantonale, del 13 marzo 1991, RL 6,231)
LPE*	Legge edilizia e legge concernente la pianificazione
LSCE*	Legge sulle costruzioni elevate
	* Le diverse leggi cantonali sono di volta in volta contraddistinte dall'abbreviatura corrispondente (esempio: LE/SG, LPE/LU, ecc.)
RE	Regolamento edilizio (comunale)

Bibliografia specializzata

Presentazione globale del diritto edilizio e di quello concernente la pianificazione

AMISEGGER HEINZ, Leitfaden zum Raumplanungsgesetz, VLP - Schriftenfolge n. 25, Bern 1980.

DFGP/UFPT, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981.

HALLER WALTER /KARLEN PETER, Raumplanungs- und Baurecht nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zurich, 2' edizione, Zurich 1988.

LENDI MARTIN/ELSASSER HANS, Raumplanung in der Schweiz - Eine Einführung, 2a edizione, Zurich 1986.

SCHURMANN LEO, Bau- und Planungsrecht, 2' edizione, Bern 1984.

ZAUGG ALDO, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Bern 1987.

ZIMMERLIN ERICH, Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, 2' edizione, Aarau 1985.

Diritto civile

Per i problemi concernenti il diritto civile confrontisi l'ampia bibliografia esistente sotto forma di libri di testo e di commentari. Le norme in materia di locazione, entrate in vigore il 1° luglio 1990, sono commentate chiaramente da

ZIHLMANN PETER, Das neue Mietrecht, Zurich 1990.

Bibliografia specializzata (selezione)

BOSCH PETER, Fragen zum Zürcher Gestaltungsplan, in: DISP n. 88, Zurich 1987, p. 49 e segg.

DIGGELMANN HANSRUEDI, Die bestehende Baute im Planungs- und Baugesetz des Kantons Zurich; dargestellt an ausgewählten Institute der Gemeindeebene, Zurich 1989 (ciclostilato).

GOOD CHARLOTTE, Die Ausnahmewilligung im Baurecht, insbesondere nach § 220 des zürcherischen Planungs- und Baugesetzes, tesi di dottorato Zurich, Entlebuch 1990.

HALLER WALTER, Raumplanung im demokratisch-federalistischen Rechtsstaat, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kagi, Zurich 1979, p. 161 e segg.

HEINIGER THOMAS, Der Ausnahmeentscheid, tesi di dottorato, Zurich 1985.

HUBER FELIX, Die Ausnutzungsziffer, tesi di dottorato, Zurich 1986.

HUBER HANS, Die Zuständigkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auf dem Gebiet des Baurechts - Vom Baupolizeirecht zum Bauplanungsrecht in: Rechtliche Probleme des Bauens, BTJP 1968, Bern 1969, p. 47 e segg.

HUBNER PETER, Die Parzellarordnung nach baselstädtischem Recht, tesi di dottorato, Basel 1990 (ciclostilato), pubblicato nel 1991.

JAAG TOBIAS, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zurich 1985.

KAPPELER RUDOLF, Änderungen bestehender Gebäude, in: ZBL 60 (1959), p. 33 segg. e 65 e segg.

KÖLZ ALFRED, Intertemporales Verwaltungsrecht, in: ZSR 102 (1983), p. 109 e segg.

KUTTLER ALFRED, Orientierungspunkte zur Revision des Zürcher Planungs- und Baugesetzes, in: ZBI 1990, p. 289 e segg.

LENDI MARTIN, Die bestehende Baute - Neue Probleme des Bau- und Planungsrechts (Unter Mitarbeit von Diggelmann Hansruedi), in: Seminar für Schweizerisches Baurecht, Documentation Baurechtstagung 1991, Vol. 11, p. 21 esegg.

LENDI MARTIN, Zukunftsperspektiven im Raumplanungs- und Baurecht, in: In die Zeit gesprochen, Reflexionen zu Recht und Politik, Zurich 1990, p. 82 e segg.

LENDI MARTIN, Die Bedeutung der Rechtsprechung für die Raumplanung, in : Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrecht, Festschrift für Otto Kaufmann, Bern + Stuttgart 1989, p. 295 e segg.

LENDI MARTIN, Akzentverschiebungen im Raumplanungsrecht-Europäische Ebene und Nachbarstaaten, in: ZSR 102 (1983), p. 505 e segg.

MULLER GEORG, Baupflicht und Eigentumsordnung, in: Festschrift für Ulrich Hafelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, p. 167 e segg.

MULLER PETER, Aktuelle Fragen des eidgenössischen und kantonalen Raumplanungsrechts, in: ZBl 84, (1983), p. 193 e segg.

PFISTERER MARTIN, Die Anwendung neuer Bauvorschriften auf bestehende Bauten und Anlagen - insbesondere die Besitzstandsgarantie, tesi di dottorato, Berna, in: Reihe Verwaltungsrecht vol. 4, Diessenhofen 1979.

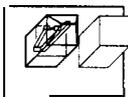
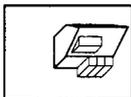
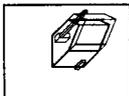
PFISTERER THOMAS, Die bestehende Überbauung in der bundesrechtlichen Bauzonierung, in: Der Kanton St. Gallen und seine Hochschule, Festschrift St. Gallen 1989, p. 479 e segg.

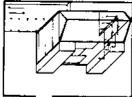
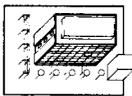
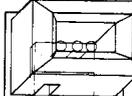
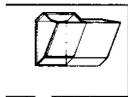
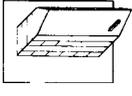
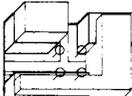
SCHUMACHER PETER, Die kantonalen Wohnraumerhaltungsgesetze, Basel 1990.

TSCHANNEN PIERRE, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Ausgaben, in: Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Heft 501, tesi di dottorato, Bern 1986.

Indice dettagliato della parte 1

Vista d'insieme dei << progetti di rinnovamento >> ed attribuzione ai diversi casi di trasformazione

1	Suddivisione in parecchie unità d'abitazione	Tipo villa	21
1.1	Modificazione della sistemazione interna / tromba delle scale		21
1.2	Istallazione di un ascensore		21
1.3	Locali sanitari supplementari		22
2.	Modificazione dell'utilizzazione a scopi commerciali		22
3.	Costruzione di un'aggiunta		22
3.1	Insediamiento dell'edificio all'interno della proprietà		22
3.2	Limitazioni causate da servitù di diritto privato		23
3.3	Tutela dei monumenti e strutturazione dell'opera		23
4.	Ricostruzione		23
4.1	Tutela dei monumenti		23
4.2	Tutela dei diritti acquisiti		24
4.3	Esigenze architettoniche		24
5.	Sistemazione delle soffitte	casa unifamiliare	27
5.1	Sfruttamento		27
5.2	Lucernari, abbaini e balconi inseriti nella falda del tetto		27
5.3	Nuova sistemazione delle soffitte		28
5.4	Isolamento del tetto		28
6.	Costruzione di un giardino d'inverno		28
7.	Obblighi di risanamento	Tipo casa plurifamiliare I	33
7.1	Obblighi di risanamento veri e propri		33
7.2	Altri obblighi di adeguamento		33
7.3	Obblighi di manutenzione puri e semplici		34
8.	Risanamento conservando i locatari attuali		35
9.	Sopraelevazione		35

10.	Risanamento globale dell'impiantistica dell'edificio	Tipo casa plurifamiliare II	39
11.	Modificazione della pianta		39
12.	Ampliamento dei balconi		40
13.	Spazi supplementari per i posteggi		41
14.	Risanamento della facciata	Tipo casa plurifamiliare III	45
15.	Risanamento del tetto piano con costruzione di un attico		45
16.	Miglioramento del settore abitativo periferico		46
17.	Piccoli edifici		47
18.	Ampliamento ed utilizzazione dello scantinato	Tipo isolato	51
19.	Risanamento del cortile per migliorare la qualità dell'ambiente		51
20.	Sventramento dell'edificio allo scopo di creare appartamenti	Tipo rimessa in zona edificabile	55
			
21.	Utilizzazione mista: abitazione, artigianato, prestazioni di servizio	Tipo vecchia fabbrica	59
21.1	Modificazione dell'utilizzazione all'interno della zona edificabile		59
21.2	Modificazione dell'utilizzazione all'esterno della zona edificabile		
22.	Centro per il (piccolo) commercio e le prestazioni di servizio		60
23.	Zona artigianale/industriale completata da abitazioni	Tipo zona artigianale/industriale	63
24.	Valorizzazione ed adattamento del suolo pubblico periferico		64

Indice dettagliato della parte 2

1.1	Piano direttore	68
1.1	Piano direttore cantonale giusta gli art. 6 e segg. LPT	68
1.1.1	Funzione e natura	68
1.1.1.1	Introduzione	68
1.1.1.2	Pianificazione e piani direttori	68
1.1.1.3	Obbligo che vincola l'autorità	6 8
1.1.2	Apprezzamento	69
1.1.2.1	Introduzione	69
1.1.2.2	Giustificazione di riserve di utilizzazione; possibilità di realizzazione di <<piani di trasformazione >>	70
1.1.2.3	(Ri)attivazione di piani direttori regionali	70
1.1.2.4	Impiego dei piani direttori quale base per misure speciali	70
1.2	Piani regolatori comunali	71
1.2.1	Funzione e natura	71
1.2.2	Differenza delle regolamentazioni cantonali	71
1.2.3	Apprezzamento	73
1.2.3.1	Osservazioni generali	73
1.2.3.2	Piani regolatori per la sistemazione dei quartieri	74
<hr/>		
2.	Regolamentazione di base dei piani di utilizzazione e del diritto edilizio	78
2.1	Introduzione	78
2.1.1	Regolamento edilizio e regolamento delle zone	78
2.1.2	Altre norme edilizie	78
2.2	Condizioni di base del piano di utilizzazione derivanti dal diritto superiore	78
2.3	Apprezzamento	80
2.3.1	Introduzione	80
2.3.2	La problematica speciale delle norme generali in zone già ampiamente edificate	80
<hr/>		
3.	Procedura per la concessione della licenza edilizia	84
3.1	Introduzione	84
3.1.1	Osservazioni preliminari	84
3.1.2	Possibilità e limiti della procedura per la concessione della licenza edilizia	84
3.1.3	Aspetti particolari della procedura per la concessione della licenza edilizia per quanto concerne le trasformazioni	85
3.2	Tutela dei diritti acquisiti	85
3.2.1	La situazione speciale degli interessi nel caso di edifici esistenti non conformi alle norme	85
3.2.2	Esigenze minime imposte dal diritto federale: la tutela dei diritti acquisiti	86
3.2.3	Trasformazioni ed ampliamenti (<<tutela estesa dei diritti acquisiti>>)	86
3.2.4	Apprezzamento	87
3.3	Autorizzazione speciale	88
3.3.1	Natura e funzione dell'autorizzazione speciale	88
3.3.2	Procedura, limiti	89
3.3.3	Esigenze minime imposte dal diritto federale: art. 4 Cost. (principio della buona fede, divieto di arbitrio)	89
3.3.4	Motivi di deroga di carattere generale (autorizzazioni speciali in senso stretto)	90
3.3.5	Deroghe di carattere speciale	90
3.3.6	Autorizzazione speciale con menzione di convenzione precaria	91
3.3.7	Apprezzamento	92

3.4	Costruzione di complessi	94
3.4.1	Natura e funzione della costruzione di complessi; limiti	94
3.4.2	Le regolamentazioni giuridiche	94
3.4.3	Apprezzamento	96
3.4.3.1	In generale	96
3.4.3.2	Insedimenti già edificati sulla base di norme concernenti la costruzione di complessi	96
3.4.3.3	Agevolazioni previste per la costruzione di complessi nel caso di progetti singoli	97
3.5	<< Clausola generale concernente l 'estetica >>	99
3.5.1	Natura e funzione delle clausole generali concernenti l'estetica	99
3.5.2	Divieto di alterazione, obbligo d'integrazione	100
3.5.3	Limiti	101
3.5.4	Apprezzamento	101
3.6	Singoli problemi procedurali	102
3.6.1	Progetti soggetti a licenza edilizia; tipi di procedura	102
3.6.1.1	Requisito generale per la licenza edilizia	102
3.6.1.2	Tipi di procedure	103
3.6.2	Licenza preliminare	104
3.6.3	Unità della licenza edilizia	105
3.6.4	Diritto privato e procedura per la concessione della licenza edilizia	106
3.6.4.1	Principio: durante la procedura per la concessione della licenza edilizia non viene tenuto conto degli accordi di diritto privato	106
3.6.4.2	Accordi di diritto privato nell'ambito del diritto pubblico suppletivo	106
<hr/>		
4.	Piani di utilizzazione speciale	110
4.1	Funzione e natura dei piani di utilizzazione speciale; limiti	110
4.2	Rapporto con la regolamentazione di base concernente i piani di utilizzazione, possibilità di deroga	111
4.2.1	Sostituzione o completamento della regolamentazione di base	111
4.2.2	Pianificazione obbligatoria dell'utilizzazione speciale	111
4.2.3	Possibilità di deroga alle prescrizioni	112
4.3	Procedura di allestimento, messa in vigore ed effetti giuridici	112
4.4	Nuova regolamentazione completa della possibilità di costruzione in sostituzione della regolamentazione di base	113
4.5	Piani di utilizzazione speciale che modificano solo parzialmente la regolamentazione di base	115
4.6	Apprezzamento	117
4.6.1	Creazione della libertà d'azione desiderata	117
4.6.2	Casi di trasformazione, procedura adeguata in due stadi	117
4.6.3	Possibilità e garanzia di una concentrazione di qualità elevata	118
4.6.4	Problema concernente la realizzazione di un piano di utilizzazione speciale nel luogo adeguato	119
4.6.4.1	In caso di allestimento da parte di privati	119
4.6.4.2	In caso di allestimento da parte dell'ente pubblico	119
4.6.5	Ostacoli reali alla realizzazione del piano	119
4.6.6	Basi insufficienti per la valutazione del piano di utilizzazione speciale	120
4.6.7	Regolamentazione giuridica delle disposizioni inerenti alle trasformazioni per quanto concerne la procedura ed il contenuto	120

5.	Tutela del patrimonio artistico e naturale del Paese	124
5.1	Introduzione	124
5.2	Conservazione della sostanza - protezione della struttura	125
5.3	Apprezzamento: rapporto tra protezione dei paesaggio e dei monumenti e la rimanente pianificazione dell'insediamento	125
5.3.1	Introduzione	125
5.3.2	Singoli strumenti del diritto concernente la pianificazione del territorio ed il diritto edilizio	126
5.3.2.1	Pianificazione	126
5.3.2.2	Regolamentazione di base dei piani di utilizzazione	127
5.3.2.3	Piani di utilizzazione speciale	127
5.3.2.4	Procedura per la concessione della licenza edilizia	127
6.	Norme in materia di locazione	130
6.1	Introduzione	130
6.2	Lavori di manutenzione	130
6.2.1	Obbligo di manutenzione del locatore	130
6.2.2	Invecchiamento naturale e deterioramento della cosa locata	130
6.2.3	Misure costruttive che non creano problemi dal punto di vista delle norme in materia di locazione	130
6.3	Trasformazioni (miglioramenti dal punto di vista edilizio e dell'utilizzazione) senza disdetta ai conduttori esistenti	131
6.3.1	I rapporti speciali d'interesse tra locatore e locatari	131
6.3.2	Le diverse misure di costruzione	132
6.3.3	La regolamentazione giusta l'art. 260 cpv. 1 CO	132
6.4	Modificazioni edilizie previa disdetta dei rapporti di locazione	132
6.5	Apprezzamento	133
7.	Servitù prediali, regolamentazione concernente la parcellazione	136
7.1	Introduzione	136
7.2	Tipi di servitù prediali che limitano la trasformazione	136
7.3	Modificazione e soppressione delle servitù prediali	136
7.3.1	Mediante modificazione del contratto	136
7.3.2	Per sentenza	136
7.3.3	Mediante modificazione delle norme concernenti la parcellazione	137
7.3.3.1	Riassetto fondiario	137
7.3.3.2	Rettificazione di confini	137
7.4	Apprezzamento	138
8.	Obblighi di costruire	140
8.1	Funzione e natura	140
8.2	<<Obblighi di trasformazioni ulteriori>>	140
8.3	Obbligo di creare impianti comuni	142