

PIANO REGOLATORE DI GANDRIA
COMMENTARIO ALLE NORME DI ATTUAZIONE

1. Premessa

Le Norme di attuazione del Piano regolatore intercomunale della Gandria sono state redatte secondo criteri di essenzialità. Si sono cioè inserite solo quelle norme la cui applicazione è ricorrente e necessaria per una normale, corretta disciplina pianificatoria e edilizia, tenuto conto della particolarità dei luoghi.

Norme del diritto federale e cantonale sono menzionate o riprese solo eccezionalmente nell'interesse della chiarezza e della sicurezza del diritto; le norme di rango superiore sono comunque sempre prevalenti a quelle di rango inferiore.

Non sono previste disposizioni sugli indici di sfruttamento e di occupazione (ad eccezione del comparto particolare di Lentisgee e Carloprò), non necessarie nel particolare contesto del Piano regolatore della Gandria, sia tenendo conto dello sviluppo edilizio del passato che di quello ragionevolmente prevedibile nel futuro. Lo sfruttamento edilizio del suolo è d'altronde condizionato, oltre che dalla configurazione dei fondi, dalle distanze e dalle altezze dei fabbricati.

Le disposizioni relative alle singole zone di utilizzazione non sono state commentate in quanto le stesse sono descritte e motivate in maniera esauriente nel rapporto di pianificazione.

2. Commento a singole disposizioni

Art. 4 - Distanze tra edifici

a) Nella lettera a) del primo capoverso vengono riprese, relativamente alle zone dei nuclei, le distanze stabilite dall'art. 124 della Legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero (LAC), distanze che hanno finora disciplinato le costruzioni, sia pure nel contesto del diritto privato. Nelle altre zone, le distanze vengono estese dal minimo di m 4.00 a quello di m 6.00.

b) Nel terzo capoverso viene stabilito che gli edifici preesistenti possono essere riedificati sui vecchi sedimi anche quando le distanze di cui al capoverso 1. non sono rispettate, purché i volumi precedenti non vengano sostanzialmente aumentati. La disposizione mira innanzitutto a favorire il mantenimento e il ripristino dei nuclei tradizionali. A tal fine viene ammesso un lieve aumento dei volumi per consentire soluzioni più razionali ed adeguate, ad esempio per la creazione di servizi igienici, impianti di riscaldamento, scale interne e simili.

c) Nel quarto capoverso è data la possibilità al Municipio di concedere deroghe per piccole aggiunte o sopraelevazioni di edifici esistenti in contrasto con le disposizioni del nuovo diritto ma necessarie per una ragionevole utilizzazione di fabbricati preesistenti. Nella valutazione delle domande di deroga devono ovviamente essere considerati gli interessi dei vicini, i quali non devono subire, con la concessione della deroga, svantaggi di una certa consistenza. Dovranno in particolare essere valutate la buona insolazione dei fabbricati e l'illuminazione naturale dei locali d'abitazione (esistenza di finestre). Non si dovrà però necessariamente tener conto di ogni piccolo trascurabile inconveniente. Decisiva sarà alla fin fine la valutazione dei contrapposti interessi: d'un canto l'interesse del proprietario che vuol migliorare la propria situazione e dall'altro l'interesse del vicino, che non deve subire pregiudizio apprezzabile, comunque eccessivo.

Art. 5 - Distanze dai confini

Anche in quest'articolo vengono sostanzialmente riprese le disposizioni che si ritrovano nella LAC, art. 120/122. Il diritto di appoggio alla fabbrica altrui è questione civile, di cui l'autorità amministrativa non deve occuparsi rilasciando un permesso di costruzione. Il Municipio deve semplicemente accertare che, in base alle disposizioni del Piano regolatore, è permesso costruire sin contro il muro del vicino. Detto per inciso, colui che fabbrica può anche rinunciare ad appoggiarsi al muro del vicino, acquistandone la comunione (muro comune divisorio), costruendo un proprio muro in aderenza a quello del vicino medesimo.

Art. 6 - Accordi tra i proprietari

- a) Le distanze dai confini sono istituite affinché ogni proprietario assuma una uguale porzione delle distanze tra gli edifici. Siccome, ai fini dell'interesse pubblico, decisive sono le distanze che si vogliono ottenere tra gli edifici, è palese come i proprietari possano legittimamente accordarsi per una diversa ripartizione delle distanze dai confini.
- b) Agli interessati e con l'approvazione del Municipio viene pure data facoltà di accordarsi anche per una riduzione delle distanze tra gli edifici quando con ciò si ottenga una migliore disposizione dei fabbricati e una più confacente utilizzazione del suolo. Questa regola è ovviamente applicabile anche quando si tratta di costruzioni eseguite da uno stesso proprietario, sul medesimo fondo o su fondi contigui.
- c) Ai fini della licenza edilizia è sufficiente che l'accordo venga attestato firmando il piano di situazione annesso alla domanda di costruzione. Altri tipi di attestazione sono ovviamente ammissibili, come una dichiarazione scritta dal vicino, in quanto non possano sorgere malintesi. Non è invece di competenza dell'autorità amministrativa di chiedere determinate forme contrattuali attinenti al diritto civile, ad esempio richiedere la costituzione di una servitù prediale tra i privati e, tanto meno, la costituzione di una servitù a favore del comune.

Art. 8 - Distanze dal bosco

- a) Secondo l'art. 29 dell'Ordinanza d'esecuzione della Legge federale concernente l'alta vigilanza della Confederazione sulla polizia delle foreste del 1.ottobre 1965 (RS 921.01), i Cantoni devono emanare prescrizioni in merito alle distanze fra le costruzioni e il margine delle foreste. Simili distanze devono essere stabilite in modo da non pregiudicare la conservazione della foresta da un lato e, dall'altro, in modo da garantire la sicurezza e l'igiene delle costruzioni.
- b) Le distanze vanno computate sino al margine del bosco. Non può quindi essere assunto come criterio quello valido nel diritto civile, secondo il quale le distanze vanno computate sino al perimetro esterno della base del tronco oppure sino al suo centro geometrico (cfr. Scolari, Commentario Legge edilizia, art. 13 N 16).
- c) Le distanze dell'art. 8, emanate nell'interesse pubblico, non possono essere modificate per accordo tra i vicini, salva la facoltà del Municipio di concedere deroghe fino a una distanza minima di m 6.00 in circostanze eccezionali.

Art. 11 - Altezza delle costruzioni

Fatta eccezione della zona dei nuclei, per tutte le altre zone edificabili viene fissata un'altezza massima unica misurata secondo le norme della legislazione edilizia cantonale (art. 40 LE).

All'interno di questa altezza massima non si ritiene necessario stabilire il numero dei piani abitabili ammessi.

Art. 14 - Cura dei terreni

La coltivazione e la cura dei terreni sono di interesse economico generale e favoriscono la conservazione del paesaggio e dell'ambiente.

I proprietari non possono però venir obbligati a provvedervi - riservato il caso di terreni bonificati o raggruppati con sussidi (v. art. 74 Legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni, RL vol. 6 264) -, ma non possono di principio opporsi a che ciò avvenga per opera dell'autorità.

Questo articolo prevede di conseguenza: il principio secondo cui i fondi debbono essere coltivati in modo razionale; l'obbligo del proprietario di notificare l'intenzione di tralasciare la coltivazione e la presunzione dell'abbandono della coltivazione se il proprietario non vi abbia provveduto per due anni consecutivi.

E' evidente come la coltivazione da parte di terzi, autorizzata dal Municipio, deve avvenire nel rispetto della specifica destinazione del fondo. Entro questi limiti, il proprietario non ha diritto di chiedere affitto o risarcimento di qualsiasi sorta.

Se il Comune, per motivi di igiene e di sicurezza, è costretto ad intervenire direttamente nella cura dei terreni a causa dell'inadempienza del proprietario, le spese vengono caricate a quest'ultimo.

Art. 17 - Posteggi

Secondo l'articolo 29 cpv. 1 lett. d) LALPT le norme di attuazione devono stabilire "l'obbligo di corrispondere un conveniente contributo quando la formazione di posteggi fosse oggettivamente impossibile o pianificatoriamente inopportuna".

Il Regolamento d'applicazione della citata legge (RLALPT) precisa all'art. 12 cpv. 3 che "il contributo compensativo, da versare ai Comuni ai sensi dell'art. 29 cpv. 1 lett d) LALPT, dovrà essere compreso tra un minimo del 20% e un massimo del 30% del costo di formazione dell'opera stessa, incluso il costo del terreno. Detto contributo deve essere utilizzato per la realizzazione di edifici e attrezzature pubbliche equivalenti."

Attualmente nell'area circostante il nucleo di Gandria sono ubicati 73 posti auto pubblici, situati lungo la bretella d'accesso al nucleo, e 48 privati, di cui 36 lungo la strada cantonale.

Il progetto di potenziamento dei posteggi concordato con il Cantone prevede in tempi brevi la costruzione di ulteriori 32 stalli in località Balbin. Esiste inoltre la possibilità di realizzare un secondo piano di sosta sotto l'attuale posteggio in località Rozza (ca. 25-30 posti auto).

La particolare struttura morfologica del Comune rende estremamente difficile la formazione di ulteriori parcheggi.

Il Piano regolatore (PR) ed il Piano regolatore particolareggiato del nucleo (PRP-N) prevedono:

- a) Proibizione di realizzare nuovi posteggi nel nucleo;
- b) Obbligo di realizzare nuovi posteggi all'interno del comprensorio di pertinenza nella zona comunale per l'abitazione e nella zona residenziale di Lentisgee e Carloprò;

Nessuna disposizione particolare viene indicata per la zona di ristrutturazione.

Di conseguenza per la zona del nucleo ed eventualmente per alcune costruzioni della zona di risanamento, devono essere applicate le disposizioni della LALPT e del RLALPT menzionate.

La normativa proposta dall'art. 16 NAPR intende applicare le disposizioni della legislazione cantonale alle particolari condizioni del Comune.

Essa stabilisce il principio della formazione di un numero adeguato di parcheggi per alloggio conformemente all'art. 29 cpv. 1 lett c) LALPT. In questo modo il Comune può stabilire al momento del rilascio della licenza edilizia (sia in caso di domanda di costruzione che di semplice notifica) il numero di parcheggi ottimale per intervento, calibrandolo rispetto alla destinazione dello stabile, al tipo d'utenza ed alle circostanze generali (in particolare di carattere ambientale) esistenti al momento della domanda.

L'Istante che non può realizzare i posti auto richiesti all'interno del fondo interessato dalla domanda di costruzione, deve dimostrare di poter disporre di altri stalli nelle vicinanze. In questo modo la menzionata disposizione dell'art. 29 viene ugualmente rispettata e si permette una piena utilizzazione dei posti auto privati esistenti anche quando il proprietario per ragioni diverse non li utilizza.

Il Comune mette comunque a disposizione un certo numero di posteggi per quei privati che non fossero riusciti altrimenti a soddisfare le esigenze poste dalla licenza edilizia. L'affitto di questi stalli, il cui montante verrà determinato in base al prezzo effettivo di costo, corrisponde al contributo sostitutivo previsto all'art. 12 cpv. 3 RLALPT.

Resta inteso che nel caso in cui l'istante dimostri di non necessitare di posteggi (1) il Comune può sospendere temporaneamente i disposti dell'art. 16 NAPR. Questa possibilità si impone per rispettare il carattere di prestazione in contropartita della prescrizione pecuniaria prevista dall'art. 29 LALPT.

Art. 29 - Area forestale

Il capoverso 2 di questo articolo chiarisce una situazione che potrebbe dar adito a malintesi. Il dissodamento forestale oppure l'accertamento formale dei limiti del bosco che comportano l'affrancamento dai vincoli della legislazione forestale di parti di fondi a confine con il territorio edificabile non comportano l'inclusione automatica di queste superfici nella zona edificabile prospiciente.

In questo modo si evita un azionamento a scopi edilizi elusivo delle procedure previste dalla LPT, dalla LALPT e riguardanti il disciplinamento dell'uso del suolo.

Art. 30 - Destinazione d'uso

a) La necessità di una norma per disciplinare la destinazione d'uso dei fabbricati è motivata nella relazione tecnica del Piano regolatore. Le particolari condizioni del mercato immobiliare impongono infatti l'adozione di misure pianificatorie che riducano gli effetti indesiderati di un esteso ed incontrollato diffondersi delle residenze secondarie (squilibrio tra popolazione residente e turistica, elevate spese per opere di urbanizzazione e servizi, sfruttamento squilibrato del territorio, ecc.). In questo senso esse sono sicuramente sostenute da un interesse pubblico degno di protezione (S. Ghiringhelli: Possibili regolamentazioni della residenza secondaria in base al diritto della pianificazione territoriale, RDAT 1986; A. Scolari: Mezzi giuridici per frenare la vendita del territorio, Rep. 1983). Inoltre, come validamente affermato in casi analoghi da un gran numero di autori (Bianchi, Ghiringhelli, Scolari, ecc.), queste disposizioni non violano il principio della proporzionalità, né la libertà di commercio e d'industria.

1 Anziani senza veicolo proprio, ecc.

b) Le deroghe previste tendono a risolvere casi di rigore secondo una prassi ormai consolidata nel Cantone (V. ad esempio sentenze in DTT 102 lb 34s e 101 lb 377s e Scolari, Rep. 1983). In particolare si è voluto salvaguardare la possibilità per le persone domiciliate a Gandria di realizzare un reddito dalla locazione a scopo di vacanza di edifici esistenti o da interventi operati in base alla Legge cantonale sugli esercizi pubblici.

c) Sono inoltre escluse dalla disciplina vigente le costruzioni con dimensione insufficiente (fino a 50 mq di SUL) per consentire il soddisfacimento degli standard di qualità minimi per una residenza continuata. Le residenze secondarie esistenti possono essere mantenute dai proprietari e dai loro eredi.

d) In caso di vendita esse dovranno essere destinate all'abitazione permanente fintanto che gli alloggi primari non raggiungano un numero almeno pari a due terzi di quelli secondari. Per controllare questa evoluzione il Comune è tenuto ad allestire entro 1 anno dall'entrata in vigore del PR un catasto degli alloggi primari e secondari. Il catasto è accessibile a tutti e la sua pubblicazione è annunciata all'Albo comunale.

Art. 32 - Manufatti particolari

Lungo la strada cantonale sono state costruite alcune piattaforme per ospitare posteggi o stazioni di servizio. In generale questi manufatti sono realizzati su pilastri, presentano dunque un "vuoto" nella parte inferiore che ne limita la funzionalità (si tratta infatti di uno spazio perso) e causa problemi d'inserimento paesaggistico (contrasto con la classica struttura terrazzata sostenuta da muri pieni).

Per ovviare agli inconvenienti menzionati si è ritenuto utile permettere un'utilizzazione di questi volumi, con limitati ampliamenti se necessario dal profilo funzionale, anche quando ciò sia in contrasto con la disposizione di zona (2).

La norma non prevede limitazioni alla destinazione dei nuovi vani.

Art. 33 - Rive dei laghi

La norma proposta dà prioritariamente attuazione alle intenzioni pianificatorie esposte nel cap. 6 del rapporto di pianificazione in cui si postula l'obbligo di conservare alcuni muri di contro-riva situati nel comprensorio delle Cantine. I muri oggetto di questo vincolo sono infatti considerati componenti peculiari della costruzione del territorio.

2 Zona riva lago