

BGer 1A.117/1999 vom 2. März 2001

Bundesgericht, 2001-03-02, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.117_1999

FR: TF 1A.117/1999 du 2 mars 2001

IT: TF 1A.117/1999 del 2 marzo 2001

Regeste

Equilibrio ecologico

Erwägungen

E. 3

Rimane pertanto unicamente da valutare la questione dell'assegnazione del grado di sensibilità III alla particella n. 223 RFD del ricorrente, sita nel centro storico di Lugano. a) Il Consiglio di Stato prima, e il TPT in seguito, hanno considerato il carattere misto della zona del centro storico e la sua destinazione multifunzionale, per giustificare l'assegnazione a questa zona del grado di sensibilità III, caratteristico delle zone non specificatamente riservate all'abitazione (art. 43 cpv. 1 lett. c OIF). Questa conclusione è avversata dal ricorrente, il quale, sostenendo che nel centro cittadino non sarebbero consentite attività artigianali moleste e ribadendone i contenuti e le possibili destinazioni, afferma che il Comune avrebbe dovuto assegnare a tale zona il grado di sensibilità II. b) L'OIF elenca in modo esaustivo i gradi di sensibilità da assegnare alle differenti zone di utilizzazione. In questo ambito, l'autorità competente deve esaminare quale delle definizioni dei gradi di sensibilità secondo l' art. 43 cpv. 1 OIF - GS I per le zone che richiedono una protezione fonica elevata (lett. a), GS II per le zone in cui non sono ammesse aziende moleste (lett. b), GS III per le zone in cui sono ammesse aziende mediamente moleste (lett. c), GS IV per le zone in cui sono ammesse aziende fortemente moleste (lett. d) - far corrispondere alle differenti zone del diritto cantonale o comunale (DTF 120 Ib 287 consid. 3c/bb e rinvii). Giusta l' art. 44 cpv. 1 e 2 OIF i gradi di sensibilità vanno attribuiti attraverso i regolamenti edilizi o i piani di utilizzazione, in occasione dell'adozione o della modificazione di queste normative, al più tardi però entro dieci anni dall'entrata in vigore dell'OIF. Questo compito è stato riservato dal legislatore ticinese in primo luogo ai Comuni: l'art. 28 cpv. 2 lett. q della legge cantonale di applicazione della LPT del 23 maggio 1990 (LALPT) prevede infatti che i piani regolatori comunali devono assegnare, fra l'altro, i gradi di sensibilità per la protezione dei rumori a ogni singola zona di utilizzazione. Malgrado il diritto federale disponga per le autorità competenti l'obbligo di attenersi alle disposizioni dettate dall' art. 43 OIF , la giurisprudenza riconosce loro un ampio margine di apprezzamento nell'attribuzione o nella determinazione di tali gradi secondo le procedure previste all' art. 44 OIF (DTF 120 Ib 287 consid. 3c/bb, 119 Ib 179 consid. 2a, 118 Ib 66 consid. 2b pag. 75, 117 Ib 20 consid. 6 pag. 27 e rinvii; Leo Schürmann/Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3a ed., Berna 1995, pag. 289). c) In campo pianificatorio, il Comune ticinese fruisce di un'estesa autonomia, ripetutamente riconosciuta dal Tribunale federale (cfr. art. 24 LALPT; DTF 118 Ia 446 consid. 3c, 112 Ia 340 consid. 3, 110 Ia 205 consid. 2b, 103 Ia 468 consid. 2; sentenze del 19 marzo 1999 nella causa L. consid. 3c/bb e del 15 novembre 1995 nella causa O.F. SA consid. 2, apparse in R DAT II-1999 n. 19 e

I-1996 n. 14). aa) Tale autonomia non è però assoluta. Secondo l' art. 33 cpv. 3 lett. b LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del piano regolatore da parte di almeno un'istanza. Nel Cantone Ticino l'autorità competente è, a norma dell'art. 37 LALPT, il Consiglio di Stato, che decide i ricorsi e approva il piano con pieno potere cognitivo. Come rilevato anche dallo stesso TPT in una decisione di recente pubblicazione (sentenza del TPT del 31 maggio 1999 nella causa C. consid. 3, apparsa in RDAT II-1999 n. 27, pag. 95), ciò significa controllo non solo della legittimità ma pure dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano tuttavia di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti (cfr. art. 2 cpv. 3 LPT). Già il Consiglio di Stato, quale prima istanza che verifica la conformità del piano regolatore con il diritto superiore, non può dunque semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del Comune, ma deve rispettarne il diritto di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più opportuna. Esso non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggi su alcun criterio oggettivo e sia manifestamente insostenibile. Deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale o non danno loro sufficiente attuazione, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore. L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall' art. 3 OPT . bb) Quanto al TPT, esso non dispone, contrariamente al Consiglio di Stato, del sindacato d'opportunità (tranne, in applicazione dell' art. 33 cpv. 3 lett. b LPT , se col ricorso è impugnata una modifica d'ufficio del piano regolatore, caso non verificatosi in concreto; cfr. sentenza del 23 giugno 1995 nella causa B. consid. 2g inedito, parzialmente pubblicata in RDAT I-1996 n. 21). Il ricorso al TPT è infatti proponibile solo contro la violazione del diritto, in particolare contro l'errata o mancata applicazione di una norma stabilita dalla legge o risultante implicitamente da essa, l'apprezzamento giuridico erroneo di un fatto, l'eccesso o l'abuso di potere, la violazione di una norma essenziale di procedura, e contro l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti per la decisione (art. 38 cpv. 2 e 3 LALPT). Il TPT, adito con un ricorso, può dunque esaminare la decisione inferiore e, di riflesso, la decisione comunale, solo nel quadro delle violazioni sopra indicate, rispettando la libertà di apprezzamento che compete all'autorità di pianificazione, rispettivamente all'autorità superiore che ha statuito con pieno potere d' esame (art. 33 cpv. 3 lett. b LPT e art. 37 LALPT). Il Tribunale cantonale dovrà tener presente il suo ruolo specifico: esso è un'autorità cantonale di ricorso, non di pianificazione, e il suo intervento è limitato proprio dal rispetto dell'autonomia comunale, nei margini indicati (sentenza del 31 gennaio 1997 nella causa M. consid. 2-4, apparsa in RDAT II-1997 n. 23). La possibilità di controllare l'esercizio del potere di apprezzamento dell'istanza amministrativa inferiore unicamente sotto il profilo dell'eccesso e dell'abuso sta pertanto sostanzialmente a significare che su tal punto la cognizione del TPT è praticamente ristretta all'arbitrio (DTF 104 Ia 201 consid. 1c pag. 206; sentenza del 16 marzo 1993 nella causa M. consid. 1a, apparsa in RDAT I-1994 n. 34). Comunque sia, il TPT non può sostituire il proprio apprezzamento a quello della precedente istanza, scegliendo la soluzione che a suo avviso meglio risponde alle concrete circostanze del caso (DTF 119 Ib 447 consid. 1b pag. 452, 104 Ia 201 consid. 1c pag. 206; in analogia alla medesima cognizione del Tribunale cantonale amministrativo cfr. Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2 ad art. 61, pag. 319). 4.-a) Siccome il ricorso è

piuttosto confuso su questo punto, occorre precisare che l'autorità comunale ha proceduto all'attribuzione in via diretta del grado di sensibilità III al centro cittadino per la sua qualità di zona mista, secondo quanto stabilito dall'art. 43 cpv. 1 lett. c OIF, e non già in via di declassamento (cfr. art. 43 cpv. 2 OIF), come avvenuto in altri settori della città considerati fortemente esposti al rumore (ad esempio il quartiere Landriani). I numerosi rinvii alle considerazioni espresse dalle varie autorità cantonali e comunali in merito al declassamento delle zone considerate già fortemente esposte al rumore (si veda ad esempio la relazione tecnica del 1994 o il preavviso della Sezione protezione aria e acqua del settembre 1993 o quello del Dipartimento del territorio dell'ottobre 1993), ai quali il ricorrente spesso fa riferimento nel gravame, non sono quindi affatto pertinenti per la zona del centro storico, ove, si ribadisce, i gradi di sensibilità al rumore III non sono stati assegnati in via di declassamento. b) L'autorità che attribuisce o determina i gradi di sensibilità al rumore deve, in primo luogo, fondarsi sulla destinazione delle zone secondo il piano regolatore in vigore (DTF 120 Ib 287 consid. 3c/bb). Per la particella n. 223 RFD del ricorrente, sita nel centro storico di Lugano tra via Nassa e il lungolago, il piano delle destinazioni prevede una percentuale minima (20%) di superficie utile lorda commerciale (SULC) (zona segnata in colore rosa). Contrariamente ad altre zone della città, in tale comparto non vige la limitazione per impianti suscettibili di richiamare grande affluenza di pubblico. Secondo l'art. 6quater NAPR, la SULC è la quota di superficie utile lorda sfruttabile per negozi, esercizi artigianali e simili aperti al pubblico, nonché per infrastrutture di carattere turistico ricreativo e ristorativo frequentabili dal pubblico, comprese le superfici di servizio (cpv. 1); secondo il cpv. 3, di regola, nelle zone con una superficie commerciale minima obbligatoria, i piani terreni devono essere adibiti alla SULC almeno nella misura del 50%. La relazione tecnica del 1994, che accompagna il piano delle destinazioni, specifica che nella SULC sono per esempio compresi tutti i negozi di prima necessità (alimentari, panetterie, macellerie, ecc.), così come farmacie, edicole, agenzie di viaggio, ristoranti, bar, pizzerie, night-clubs, discoteche, sale giochi, ecc. Queste possibili utilizzazioni e destinazioni nel centro storico traggono origine dall'accertata necessità di aggiornare, indirizzare e limitare le scelte qualitative da assegnare alle edificazioni, a seguito dell'evoluzione delle abitudini e delle caratteristiche del centro cittadino. L'autorità comunale ha così abbandonato il concetto, sviluppato negli scorsi decenni, di animazione del centro, e riferito prevalentemente ai contenuti residenziali atti a favorire e incrementare l'abitazione in città. Con il nuovo strumento pianificatorio qui all'esame, la città ha pertanto consentito la messa in atto del nuovo ruolo, espressamente riconosciute anche dal Piano direttore cantonale, della città di Lugano quale "polo cantonale economico e finanziario", e, conseguentemente, anche di quello del centro cittadino, corollario commerciale di tale polo. In questo modo, l'animazione del centro non è più tanto affiancata alla funzione residenziale, quanto piuttosto alle importanti e numerose attività commerciali e terziarie (cfr. relazione tecnica del 1994, pag. 10 e segg.). In tali circostanze, la nuova concezione degli spazi all'interno del comprensorio del centro cittadino, così come prevista nella variante del piano regolatore, con una prevalente e chiara vocazione terziario/commerciale, non può più essere considerata come tipicamente residenziale o con assoluta preponderanza dei contenuti residenziali privati rispetto alle aree destinate al commercio e al settore terziario, tali da giustificare l'assegnazione del grado di sensibilità II, riservato dal legislatore federale a quelle zone che, per la loro destinazione, richiedono una maggiore protezione fonica. In concreto, la possibile e forte presenza di destinazioni terziario/commerciali, non necessariamente legate alla funzione residenziale, prevista dalle

nuove normative comunali, porta pertanto alla definizione del centro storico quale zona mista, alla quale a ragione l'autorità comunale ha assegnato il grado di sensibilità III giusta l'art. 43 cpv. 1 lett. c OIF (cfr. DTF 120 Ib 456 consid. 4d, pag. 461; sentenza inedita del 10 ottobre 2000 nella causa M. consid. 2c). Per le specificità di questo comparto, per l'evoluzione e i cambiamenti di attività ivi registrati negli ultimi decenni, per gli scopi prefissati dalla pianificazione comunale e per la tipologia degli insediamenti ammessa, con un'alternanza di contenuti di natura residenziale/ privata - perlopiù relegata ai piani superiori degli edifici - commerciale/terziaria (negozi, commerci, grandi magazzini, ecc.), ricreativa (esercizi pubblici, discoteche, night-club, ecc.), e pubblica (autosili, ecc.), a ragione il TPT ha riconosciuto la presenza di aziende mediamente moleste ai sensi dell'art. 43 cpv. 1 lett. c OIF. Nulla toglie a questa circostanza il fatto che la zona sia pedonalizzata, come sostiene il ricorrente. Tale argomentazione, pur comprensibile, non è da sé sola determinante per l'assegnazione dei gradi di sensibilità al rumore, poiché questa dipende in primo luogo dalle possibili destinazioni previste dal piano regolatore per l'area in questione (in questo senso si veda anche la sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del Canton Vaud, del 13 marzo 1998, consid. 3b, apparsa in URP 1999 pag. 737 e segg.). Non va comunque dimenticato che, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, non tutta la zona del centro alla quale è stato assegnato il grado di sensibilità III è pedonalizzata. Infatti, proprio la particella n. 223 RFD del ricorrente si trova tra via Nassa, chiusa al traffico veicolare, e la strada che costeggia il lungolago, sottoposta a un notevole traffico e carico fonico. Del resto si rileva che il ricorrente, a sostegno delle sue motivazioni, si è limitato in buona sostanza a riprendere gli argomenti da lui già avanzati in sede cantonale e riferiti alle zone inizialmente declassate del comprensorio cittadino, per le quali l'assegnazione del grado di sensibilità è in seguito stata annullata dall' ultima istanza cantonale. In tali condizioni, l'attribuzione del grado di sensibilità III alla zona del centro storico risponde ad un preciso intento urbanistico sviluppato dalla città di Lugano, che permette di tenere in debita considerazione gli sviluppi e la sempre maggiore vocazione terziario/commerciale di questo settore, resa possibile e attuabile proprio a seguito delle nuove definizioni, nel piano regolatore qui all'esame, delle utilizzazioni nel centro cittadino. c) Certo, l' art. 43 OIF prescrive per le zone residenziali in cui non sono ammesse aziende moleste l'assegnazione del grado di sensibilità II. Cionondimeno, la citata norma consente di tenere debitamente conto delle particolarità di quelle zone che ammettono al loro interno differenti utilizzazioni, e pertanto di affinare e precisare il piano d'utilizzazione dal punto di vista delle immissioni, a dipendenza degli usi concreti possibili e degli intenti pianificatori. A una zona con contenuti residenziali e commerciali/artigianali si potrà ad esempio assegnare il grado di sensibilità II nel caso in cui si vogliano incentrare e incentivare l'abitazione, rispettivamente il grado III nel caso in cui l'aspetto commerciale sia da considerare preponderante, come in concreto (cfr. su questo aspetto Markus Neff, Die Auswirkungen der Lärmschutzverordnung auf die Nutzungsplanung, tesi, Zurigo 1994, pag. 210 e segg. ; cfr. anche Robert Wolf, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, n. 40 alle premesse agli art. 19-25, pag. 20). d) Alla luce di queste considerazioni, la sentenza impugnata non lede il diritto federale sulla protezione dell'ambiente e merita dunque piena conferma, anche in considerazione dell'ampio potere di apprezzamento di cui gode l'autorità comunale in questo ambito, e che deve essere rispettato dalle autorità cantonali superiori di approvazione, rispettivamente di ricorso (cfr. sopra consid. 3c).

E. 5

Il ricorso di diritto amministrativo deve quindi essere respinto, nella misura in cui è ammissibile. Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG). Alle autorità vincenti non vengono assegnate ripetibili della sede federale nell'ambito di un ricorso di diritto amministrativo (art. 159 cpv. 2 OG).

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