

TI_GERICHTE 90.1994.166 vom 26. August 1996

TI Tribunale d'appello, 1996-08-26, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1994.166

FR: TI_GERICHTE 90.1994.166 du 26 août 1996

IT: TI_GERICHTE 90.1994.166 del 26 agosto 1996

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

A norma dell'art. 38 LALPT contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale della pianificazione del territorio (TPT), entro 30 giorni dalla notificazione. L'art. 38 LALPT legittima a ricorrere il comune (cpv. 4 lett. a), i già ricorrenti, per gli stessi motivi (cpv. 4 lett. b), e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche decise dal Consiglio di Stato (nuovo cpv. 4 lett. c, in vigore dal 15.3.1995). In concreto la legittimazione attiva del ricorrente è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. c) LALPT. Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, il ricorso é ricevibile in ordine.

E. 2

Il comune gode di autonomia in quelle materie che il diritto cantonale o federale non regola esaurientemente, ma lascia in tutto o in parte alla regolamentazione del comune, conferendogli una notevole latitudine decisionale (DTF 115 Ia 44). Il comune ticinese usufruisce di questa autonomia in materia di pianificazione del territorio (Rep. 1989, pag. 422, consid. 2 e riferimenti). L'autonomia non è però assoluta. Giusta l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del PR 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 ed approva il PR con pieno potere cognitivo. Ciò significa controllo non solo della legittimità ma pure dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. A contemperare l'estensione di tale controllo con l'autonomia riconosciuta al comune interviene il principio dell'art. 2 cpv.

E. 3

cap. 3 lett. b). L'art 3 LPT è una norma direttamente applicabile che non abbisogna di legislazione esecutiva cantonale. Ora prevedere, come nel caso concreto, la possibilità di creare degli alloggi in zona artigianale, dove il più delle volte viene svolta un'attività rumorosa (per esempio il progetto presentato dal signor _____ prevedeva fra l'altro l'installazione in zona artigianale di un impianto di betonaggio), non rispetta a mente di questo Tribunale i principi basilari sopraenunciati, volti alla creazione di insediamenti abitativi rispettosi della salute pubblica, rispettivamente consoni alle aspirazioni dell'uomo. Anche se talvolta una certa forma di compenetrazione tra le diverse forme di utilizzazione del suolo può risultare auspicabile - onde evitare una troppo rigida separazione tra gli spazi destinati all'abitazione e quelli destinati all'attività lavorativa (città dormitorio da una parte e quartieri esclusivamente commerciali ,deserti dopo gli orari d'ufficio, dall'altra parte) - è

da escludere che nel caso concreto questa promiscuità sia giustificabile, posto che nelle zone artigianali-industriali previste dal PR sono installate per lo più attività provocanti delle immissioni nocive e moleste e non semplicemente commerciali. La funzione di ogni singola zona va rispettata attraverso un uso conforme. L'impugnativa del ricorrente non merita pertanto conferma su questo punto. Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia

E. 3.1

Per quel che concerne la mancata approvazione del comparto in località _____ dove è situata l'attività artigianale del ricorrente, va dapprima esaminato se su questo punto la decisione governativa costituisce una decisione finale, capace di porre fine alla procedura, oppure se trattasi di una semplice decisione incidentale, ovvero di una decisione resa nel corso della procedura che rappresenti solo una semplice tappa della stessa (cfr. DTF 117 Ia 253 consid. 1a, 398 consid. 1, 116 Ia 43 consid. 1b e rinvii). La distinzione è importante perché mentre la prima può sempre essere impugnata davanti all'autorità superiore, la seconda può esserlo solo se provoca al ricorrente un danno non altrimenti riparabile (art. 44 LPamm, rispettivamente, art. 45 PA). Al proposito va rilevato che la decisione mediante la quale gli atti vengono rinviati alla precedente istanza affinché abbia nuovamente a determinarsi, è una decisione incidentale ("Rückweisungsentscheide gelten nach ständiger Rechtsprechung als Zwischenentscheide", cfr DTF 117 Ia 398 consid. 1 e rinvii, rispettivamente DTF 117 Ia 253 consid. 1a). Nel caso concreto, come detto, il Consiglio di Stato ha deciso per quanto riguarda l'azzonamento in località _____, di ritornare gli atti al Comune affinché provvedesse allo studio di una più omogenea soluzione pianificatoria, e quindi ad un nuovo azzonamento. Il Governo non ha però dato indicazioni precise al riguardo e soprattutto non ha imposto alcun tipo di zona. In particolare, a mente di questo Tribunale, non ha categoricamente escluso l'istituzione in loco di una zona artigianale (cfr. risposta no. _____ del 21 marzo 1995 del Consiglio di Stato al ricorso) limitandosi a contestare l'assetto del comparto nel suo insieme, ritenuto troppo diversificato e disordinato e perlopiù non sufficientemente curante della futura destinazione abitativa dell'adiacente quartiere _____ (part. no. _____). Lasciando quindi aperte ampie possibilità di regolamentazione del comparto, la decisione impugnata presenta un evidente carattere di rinvio e, non ponendo fine alla procedura, costituisce una decisione incidentale. Del resto il comune nelle sue osservazioni ha ammesso la necessità di procedere ad un nuovo studio pianificatorio. Resta quindi da esaminare se, in concreto, questo rinvio provoca al ricorrente "un danno non altrimenti riparabile", circostanza che renderebbe la decisione impugnabile giusta l'art. 44 LPamm. Questo presupposto é adempiuto quando il ricorrente ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della decisione. Ciò è il caso qualora il danno non può più essere eliminato in un'ulteriore procedura giudiziaria, nemmeno in caso di giudizio favorevole al ricorrente (cfr. DTF 116 Ib pag. 347 consid. 1 c)). Nella fattispecie dovendo il Comune procedere ad una nuova pianificazione dell'intero comparto adottando una variante ai sensi degli art. 32 e segg. LALPT, al ricorrente viene garantita la possibilità di esprimersi ancora in futuro sulla destinazione del comparto in esame, come pure di impugnare ogni nuova scelta qualora non la ritenesse corretta, sollevando se del caso le medesime censure. Ne risulta che la decisione incidentale all'esame non arreca al ricorrente alcun danno irreparabile, anche perché altri pregiudizi d'ordine economico immediati non sono stati in concreto avanzati e il semplice prolungamento della procedura non va di norma considerato, secondo la giurisprudenza del Tribunale Federale, come danno irreparabile (cfr. DTF 116 Ib 347,348, 116 II 83 consid. c),

106 Ia 229). L'impugnativa del ricorrente su questo punto è quindi da ritenersi irricevibile. Spetterà ora al comune procedere al più presto allo studio di una variante che coordini i vari aspetti e problemi che la situazione concreta presenta e soprattutto che tenga conto delle risultanze del preavviso del 2 aprile 1990 della Sezione agricoltura, dalle quali scaturisce un'evidente importanza agricola del particellare no. _____ assieme ai fondi no. _____ e _____ antistanti (cfr. allegato al preavviso della SA, pag 19 della decisione impugnata).

E. 3.2

Diversamente dalla risoluzione circa la località _____, la decisione di stralcio della prevista estensione del comparto edificabile in località " _____ ", nonché la decisione di modifica degli art 37 e 38 delle Norme di attuazione del Piano Regolatore, operate d'ufficio dal Consiglio di Stato, sono da ritenersi definitive, considerato che il Governo non ha al proposito disposto alcun rinvio, decidendo definitivamente in merito. L'impugnativa del ricorrente su questi punti è dunque ricevibile.

E. 3.2.1

Per ciò che concerne lo stralcio dalla zona edificabile della particella no. _____ del ricorrente sita in località _____ con conseguente suo inserimento in zona agricola, va ribadito quanto già deciso da questo Tribunale in altro giudizio, ovvero che in concreto la prevista estensione dell'edificazione non si giustifica e ciò principalmente, come si dirà qui di seguito, per motivi di contenibilità del PR. Secondo l'art. 15 LPT le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione già edificati in larga misura (lett. a) o prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni (lett. b). Va tenuto presente che l'art. 15 LPT pone le condizioni minime perché l'attribuzione alla zona edificabile possa entrare in linea di conto. Al disotto di questa soglia l'azonamento è escluso, per definizione. Non basta, per converso, che i requisiti legali siano tutti dati, e in modo chiaro e incontrovertibile, perché l'inserimento in zona edificabile s'imponga. Un comprensorio può infatti rispondere alla definizione legale di più zone, prestarsi ad es. sia all'edificazione sia all'agricoltura o contenere valori naturali e paesaggistici che ne impongano la protezione a dispetto delle altre idoneità. Spesso non può essere categoricamente risposto al quesito se i singoli requisiti sono effettivamente adempiuti (ad es. se il terreno si presta effettivamente alla costruzione, se rientra o può esser fatto rientrare in un comprensorio già largamente edificato e neppure se sarà necessario per l'edificazione nei prossimi quindici anni). In simili circostanze i criteri dell'art. 15 LPT intervengono come punti di vista, elementi di giudizio da mettersi a raffronto con le opposte ragioni, in una ponderazione degli interessi che in quei casi è imprescindibile (DTF 113 Ia 448 ss consid. 4bc/bd, 114 Ia 250 ss consid. 5b, 118 Ib 344 ss consid. 4a). Tranne, dunque, nella misura in cui servano ad escludere incontrovertibilmente l'appartenenza di un terreno alla zona da essi definita, gli articoli 15, 16 e 17 LPT vanno relativizzati. L'idoneità va generalmente riconosciuta se il terreno si presta per le sue caratteristiche naturali (morfologiche, topografiche, climatiche, ecc.) all'uso che si vuol fare del suolo. La sua attribuzione a zona edificabile deve peraltro rispettare i principi pianificatori degli art. 1 e 3 LPT. Dev'essere in particolare compatibile con l'esigenza di creare e conservare insediamenti accoglienti (art. 1 cpv. 2 lett. b), consentire una razionale ripartizione delle abitazioni e delle attività lavorative, offrire un sufficiente accesso attraverso la rete viaria pubblica, preservare l'abitato dalle immissioni nocive o moleste (art. 3 cpv. 3 lett. a. e b., 24 LPA). Deve inoltre tener adeguatamente conto delle necessità delle infrastrutture pubbliche

(DTF 114 Ia 251 consid. 5c). Per stabilire se i terreni sono già ampiamente edificati si tien conto delle costruzioni già esistenti, della natura della loro utilizzazione, delle infrastrutture presenti, delle licenze edilizie già rilasciate per progetti pubblici e privati, dell'attività edificatoria fin lì intrapresa, ecc. Entrano in considerazione solo le costruzioni che per la loro tipologia e l'impiego fattone appartengono di per sé alla zona edificabile, ad eccezione segnatamente delle costruzioni agricole. Determinanti non sono però le singole costruzioni, né le singole particelle. Il requisito va invece esaminato per rapporto a tutto il comprensorio. Bisogna che le costruzioni creino un gruppo di case effettivamente abitato e utilizzato, purché non lo sia a scopo agricolo. Né basta peraltro la semplice presenza di un gruppo di case: queste devono presentare assieme il carattere di un insediamento unitario, formare un agglomerato sufficientemente concluso, avere una fisionomia abbastanza marcata, un minimo di coerenza formale e funzionale, che ne faccia un nucleo vitale e non una casuale disseminazione di case più o meno ravvicinate. Dipenderà dalla tradizione insediativa locale la densità edificatoria minima. In certe zone potrà essere ammessa una certa dispersione, in altre solo la contiguità sarà significativa. Facenti parte dell'insediamento possono pure essere considerati, a secondo delle circostanze, gli eventuali vuoti che presenta il suo tessuto (Baulücken), o quelle adiacenze non costruite che però attengono all'insieme e non devono per prevalenti motivi avere altra attribuzione. Si terrà conto che l'art.

E. 3.2.2

Resta per finire da esaminare la censura relativa alle modifiche apportate agli art 37 e 38 delle NAPR. L'art 37 NAPR così come adottato dal Comune, prevedeva la possibilità del Municipio d'autorizzare, all'interno della zona artigianale Ar, l'installazione di dormitori e cantine per il personale delle ditte insediate nella zona se ciò risultava indispensabile per il funzionamento della ditta. L'art 38 NAPR indicava che nelle zone artigianali industriali J erano ammesse unicamente le abitazioni destinate al personale di sorveglianza. Ritenuta l'incompatibilità esistente tra la funzione lavorativa e abitativa, il Consiglio di Stato ha però negato l'approvazione di queste clausole. Il ricorrente censura ora la decisione del Governo sostenendo la tesi secondo cui deve essere data la possibilità di costruire dormitori per le maestranze all'interno delle zone artigianali. Al riguardo va rilevato che fra i vari principi che le autorità incaricate di compiti pianificatori devono considerare, figura pure quello volto a strutturare gli insediamenti secondo i bisogni della popolazione, in particolare cercando di ripartire razionalmente i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro (art. 3 cpv. 3 lett. a LPT), rispettivamente preservando quanto possibile i luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive o moleste come l'inquinamento dell'aria, il rumore e gli scotimenti (art