

TI_GERICHTE 90.1995.22 vom 9. April 1996

TI Tribunale d'appello, 1996-04-09, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1995.22

FR: TI_GERICHTE 90.1995.22 du 9 avril 1996

IT: TI_GERICHTE 90.1995.22 del 9 aprile 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 della ricorrente è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT. Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, il ricorso è 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

L'insorgente lamenta innanzitutto una violazione del diritto di essere sentiti in relazione alla mancata esecuzione di un sopralluogo (con audizione del pianificatore) da parte del Consiglio di Stato, nonché della mancata conoscenza dei preavvisi formulati in sede di approvazione dipartimentale da parte della _____ (Commissione _____) e della Sezione _____. A questo proposito va rilevato che il diritto di essere sentiti, sancito dall'art

E. 4

Cost., impone all'autorità giudicante di offrire alle parti la possibilità di partecipare all'assunzione delle prove, rispettivamente di proporle e di discutere le risultanze dell'istruttoria (cfr. DTF 118 Ia 19 consid. 1c e rinvii, DTF 116 Ia 99 c. 3b, 115 Ia 11 c. 2b e

rinvii). Un mezzo di prova, sebbene invocato, può nondimeno essere considerato superfluo dall' autorità giudicante con un giudizio anticipato sulle prove. In effetti giusta l' art 18 cpv. 1 LPamm (in concreto applicabile grazie al rinvio previsto all' art 38 cpv. 6 LALPT), l' autorità amministrativa accerta d' ufficio i fatti, non è vincolata alle domande di prova delle parti e valuta le prove secondo il suo libero convincimento. A mente di questo Tribunale, nel caso di specie, il Consiglio di Stato era senz' altro autorizzato in forza di un anticipato giudizio sulle prove a rinunciare al sopralluogo richiesto, ritenuto che la documentazione a sua disposizione bastava ai fini di un corretto giudizio (cfr. DTF 112 Ia 202 consid. 2b; DTF 101 Ia 104 e rinvii). Inoltre vertendo in concreto l' esame del litigio su mere questioni di diritto, materia in cui il TPT ha piena cognizione, un eventuale vizio in tal senso sarebbe comunque stato sanato in questa sede con l' assunzione del sopralluogo da parte di questo Tribunale (cfr. DTF 119 Ia 150 consid.

E. 5

I numerosi addebiti sollevati dalla ricorrente contro la variante di PR si riconducono, in sostanza, a due contestazioni principali: l' una rivolta contro l' imposizione dei piani di quartiere obbligatori, l' altra contro il previsto vincolo di residenza "prevalentemente primaria" (con conseguente limitazione delle residenze secondarie). Procederemo, per questioni metodologiche, anzitutto all' esame della legittimità dei piani di quartiere.

E. 5.1

Ai sensi dell' art. art. 28 cpv. 2 lett. c LALPT le rappresentazioni grafiche fissano i fondi la cui utilizzazione é subordinata a un piano particolareggiato, a un piano di quartiere o ad un' operazione di ricomposizione particellare. Un piano di quartiere consiste, secondo la definizione dell' art. 56 LALPT, in un progetto planovolumetrico per un insieme di edifici, inteso a favorire la promozione urbanistica quando sussiste un interesse generale derivante dalla realizzazione degli obbiettivi urbanistici qualitativi fissati nel PR. Il PR stabilisce se tale piano di quartiere é obbligatorio o facoltativo; esso fissa inoltre la superficie minima dei fondi, i requisiti qualitativi minimi e i parametri edilizi minimi e massimi (art. 56 cpv. 2 LALPT).

E. 5.2

L' insorgente lamenta in primo luogo un' eccessiva indeterminatezza a livello normativo del PQ "C" (e degli altri tre PQ previsti nella zona), censurando il mancato ossequio dei requisiti minimi previsti dall' art. 56 cpv. 2 LALPT. Simile argomentazione non può tuttavia essere condivisa. La norma di PR impugnata contiene, contrariamente all' opinione della ricorrente, sufficienti indicazioni sulle modalità di esecuzione dei piani di quartiere, per quanto si possa ragionevolmente pretendere a questo stadio della pianificazione. Gli obbiettivi e i requisiti qualitativi dei piani di quartiere, nonché l' intenzione di renderli obbligatori, traspaiono in modo chiaro dall' art. 53bis NAPR e dal relativo commento nel Rapporto di Pianificazione. Vi si indica che l' obbiettivo prefisso con l' introduzione dei piani di quartiere é, essenzialmente, quello di realizzare degli spazi urbanisticamente qualificati in una area pregiata dal profilo paesaggistico (cfr. pag. 9 del Rapporto di pianificazione in atti). I paragrafi 2 e 4 dell' articolo precisano tutta una serie di parametri relativi al posizionamento, alla volumetria e alla destinazione degli edifici, alla loro integrazione nel paesaggio, agli spazi liberi e alle aree di svago, agli accessi (che si intende limitare il più possibile), alla tipologia architettonica ed altro ancora. Non figura invece, con sembrerebbe richiedere un' interpretazione letterale dell' art. 56 cpv. 2 lett. a LALPT,

l'indicazione della superficie dei vari comparti soggetti a PQ; si rileva tuttavia che la rappresentazione grafica a supporto della variante circoscrive con precisione i fondi oggetto dei singoli PQ; la determinazione della loro superficie é pertanto una semplice formalità, a maggior ragione per i proprietari stessi dei fondi. In definitiva, va riconosciuto che, in concreto, le norme accompagnanti il PR definiscono con necessaria e sufficiente chiarezza le modalità di elaborazione dei piani di quartiere; come rettamente sottolineato dall'autorità inferiore, non é d'altronde possibile in sede di PR indicare puntualmente già tutte le soluzioni progettuali di un PQ, quali l'esatta posizione, disposizione o aspetto degli edifici, dei tracciati o ancora degli accessi ai fondi. Alcuni parametri non sono stati volutamente inseriti nella nuova norma per dare maggiore flessibilità al progetto, ritenuto che comunque, in ogni caso, il PQ sarà oggetto di verifica nell'ambito della procedura di domanda di costruzione. Per sua stessa natura un piano di quartiere é infatti concepito per lasciare ai proprietari dei fondi interessati l'iniziativa e lo spazio di manovra necessario per procedere ad un'edificazione concordata; l'imposizione di vincoli e parametri troppo rigidi e dettagliati sarebbe pertanto controproducente, avendo per effetto di togliere agli interessati gran parte dei vantaggi che vengono loro concessi dallo strumento del piano di quartiere. Quanto alle direttive citate dalla ricorrente nel proprio allegato, si osserva che queste, pur emanando da autorevoli istituzioni nel campo della pianificazione, altro non sono che delle indicazioni/raccomandazioni di carattere non vincolante, tese soprattutto a facilitare i Comuni nell'elaborazione di piani di quartiere, ma non possono certo a ampliare i contenuti delle disposizioni di legge (LPT e LALPT in primo luogo). Va infine respinto l'addebito secondo il quale i 4 piani di quartiere previsti nel comprensorio si disturberebbero reciprocamente, vanificando gli intendimenti del pianificatore tesi a promuovere un'edificazione il più possibile uniforme e integrata. Si osserva anzitutto che, salvo qualche disposizione relativa alla lunghezza massima degli edifici ed al sistema d'accesso dalla strada cantonale, il disciplinamento dei quattro comparti sottoposti a PQ é sostanzialmente il medesimo; la suddivisione in quattro comparti é inoltre concepita per favorire l'edificazione, dal momento che nella maggior parte dei casi (lo é per i PQ "A", "B" e, se si eccettua il fondo n. _____, anche per il PQ "C", oggetto della presente vertenza) l'area circoscritta dal PQ appartiene al medesimo proprietario. Si aggiunga inoltre che dal profilo paesaggistico-architettonico é di gran lunga preferibile il sorgere di soli 4 complessi abitativi omogenei ma non identici piuttosto che l'indiscriminato e disordinato proliferare di decine di costruzioni sparse su tutto il comprensorio oggetto della variante.

E. 6

Decisamente contestato dalla ricorrente é inoltre il vincolo di destinazione a residenza "prevalentemente primaria" previsto al paragrafo 2 della nuova normativa di PR. Essa fa notare che non esiste per il Comune di _____ nessuna oggettiva necessità di limitare le residenze secondarie; esperienze fatte altrove nel Cantone dimostrerebbero inoltre l'inutilità di simili vincoli per combattere il fenomeno della proliferazione delle residenze secondarie.

E. 6.1

Ora, l'interesse in tema di limitazioni delle residenze secondarie é reso vivamente attuale dallo sviluppo che il fenomeno ha preso in Svizzera e particolarmente nel Ticino. Basti pensare che nel nostro Cantone le RS sono aumentate dal 1970 al 1985 del 98% rappresentando il 23,3% del parco alloggi cantonale; nel 1990 la quota, riveduta rispetto alle risultanze del censimento dalla Sezione della pianificazione urbanistica, è del 23.8%.

Le RS rappresentano il 27,1% delle costruzioni edificate dopo il 1980 contro l'11% a livello svizzero. Il Consiglio di Stato ha affrontato globalmente questo delicato problema già nel 1986, nell'ambito del Progetto del Piano Direttore. Il documento pone tra gli obiettivi della pianificazione comunale la limitazione delle residenze secondarie " quando il loro numero e la loro concentrazione creassero tensioni sul mercato dell'alloggio o impedissero il raggiungimento degli obiettivi del Piano regolatore." Nel bollettino N. 5 " Pianificazione locale, Il vincolo di destinazione per residenze primarie ", elaborato nel febbraio del 1986, il Dipartimento dell'Ambiente opina che " spetti al Cantone, per il tramite del Dipartimento dell'Ambiente e della Sezione pianificazione urbanistica di studiare la materia in generale, di offrire consulenza ai comuni e di coordinare l'azione, ma che debba essere lasciato a questi ultimi la facoltà di adottare o meno misure concrete qualora ritengano che il problema delle residenze secondarie debba essere regolamentato sul proprio territorio ." L'introduzione delle disposizioni pianificatorie "deve avvenire nell'ambito di un serio studio pianificatorio (risalto ns.)." Il tasso percentuale di residenze secondarie rispetto al totale degli alloggi sarà ritenuto allarmante a dipendenza " della funzione del Comune nel contesto regionale e delle funzioni che vuol darsi in futuro ...: una percentuale anche bassa (10%) in un Comune della corona di un polo regionale rappresent(a) già una soglia d'allarme e ... una percentuale alta (50%) in un comune con importante vocazione turistica può non costituire fonte di preoccupazione ." Anche all'interno della zona edificabile di un comune le percentuali possono essere più o meno preoccupanti " a seconda della posizione della zona e a seconda dei livelli di prezzo del terreno edificabile e delle pigioni, già raggiunto ." Inoltre bisogna tener presente la situazione dei comuni vicini per evitare che la domanda di RS si riversi su quelli che non hanno posto limiti. Parte integrante degli studi di base del Piano direttore (Progetto per la seconda consultazione, Maggio 1986) è il Piano d'indirizzo per le residenze secondarie . Premesso che il Cantone procederà a " garantire una consulenza tecnico-giuridica ai Comuni che intendono disciplinare le residenze secondarie, elaborando in particolare una normativa tipo, oltre che ad allestire un piano d'indirizzo cantonale allo scopo di favorire la coordinazione del fenomeno a livello intercomunale e indicare ai Comuni dei criteri e dei parametri di riferimento ", il documento nota che tali criteri e la graduazione dei provvedimenti atti a limitare le residenze secondarie " non trovano necessariamente dei riscontri scientificamente oggettivi e applicabili uniformemente a tutti i Comuni. Le misure dipendono in ampia misura da una valutazione politica dell'auspicato sviluppo territoriale, economico, sociale e culturale del Comune. Da qui la necessità di approfondire e vagliare criticamente a livello comunale i criteri contenuti in questo piano d'indirizzi cantonale. " Piano che " si basa su una classificazione funzionale del territorio, suddiviso a seconda delle caratteristiche, attuali e potenziali, degli insediamenti residenziali nei vari comuni al fine di ricavare - i Comuni con un ruolo prevalentemente residenziale, dove la residenza secondaria può essere in conflitto con la residenza primaria, - i Comuni dove la residenza secondaria può essere complementare alla residenza primaria o addirittura assumere un ruolo importante per la vitalità del Comune. " Le categorie funzionali sono quattro: comuni del centro , della corona e del retroterra e comuni delle valli montane . Si terrà inoltre conto del " ruolo specifico dei vari comuni nel contesto regionale, segnatamente della loro funzione quali poli o sub-poli regionali. " Si considereranno infine le " caratteristiche storiche e recenti di attrattività turistica" . Occorrerà pure valutare la disponibilità di territorio utilizzabile a scopi residenziali con particolare attenzione alla situazione sul mercato fondiario e dell'alloggio. La soglia d'allarme è stata indicativamente fissata per le diverse categorie secondo il principio che "

nel territorio di fondovalle altamente insediato e conteso da altre utilizzazioni (residenza primaria, agricoltura, vie di comunicazione, ecc.) la residenza secondaria debba essere contenuta entro limiti ragionevoli. Tali limiti, in considerazione della media cantonale che si aggira intorno al 23%, possono essere indicati approssimativamente fra il 10 e il 30%. Il 30% rappresenta il massimo oltre al quale la funzione residenziale primaria può essere seriamente compromessa. La flessibilità della soglia d'allarme vuole tener conto sia di situazioni già acquisite che di particolari esigenze locali, soprattutto per le regioni con particolare attrattività turistica. In assenza di queste premesse il limite del 10% è da ritenersi la norma. " La soglia di allarme, avverte il documento, "è unicamente un segnale che può indicare la presenza del problema e la necessità di un approfondimento a livello comunale. La limitazione delle residenze secondarie non deve necessariamente estendersi uniformemente a tutta la ZE. E' anzi opportuno adeguare le misure alla posizione e alla funzione delle singole zone. " E il progetto a precisare che " Quale criterio generale di comportamento vale la raccomandazione di riservare prevalentemente alla residenza primaria le zone edificabili ben accessibili e infrastrutturate e site in vicinanza dei principali servizi pubblici e privati a favore della popolazione residente (scuole, trasporti pubblici, negozi, ecc.). " Il documento indica poi i " criteri generali di riferimento " ritenuti validi per le diverse categorie di comuni. Per il Centro la soglia d'allarme è il 10% ; per la Corona , tra il 10 e il 20%; per il Retroterra tra il 10 e il 30% , per la Montagna , infine, nessuna indicazione (" un'alta percentuale può anche essere benefica"). Il territorio cantonale è stato suddiviso in quattro regioni funzionali (Regione Bellinzona e Tre Valli, di Locarno e Valle Maggia , di Lugano e infine di Chiasso-Mendrisio). Nell'ultima, che qui interessa, è stato registrato nel 1980 un tasso dell'11,9% complessivo e del 26,1% per il retroterra. Nel comune di _____ le residenze secondarie raggiungevano secondo il censimento federale del 1990 il 44,6% del totale, cifra praticamente invariata dal 1980; il "Piano di indagine delle residenze secondarie", allestito nel 1992 dal Comune, ha da parte sua rilevato un tasso di RS del 47,7 % . Dei 63 alloggi censiti nel 1990 e costruiti nel periodo 1981-1990, inoltre , 35 erano occupati solo temporaneamente (55,5 %). Trattandosi di un comune a vocazione turistica è molto difficile fissare una soglia di tollerabilità; ma un valore superiore al 45% è certamente da ritenersi alto, se si tiene conto che il Piano di indirizzo per le residenze secondarie fissa per i comuni facenti parte del retroterra del _____ una soglia d'allarme tra il

E. 6.2

Mentre il requisito dell'interesse pubblico subordina la restrizione della proprietà all'esistenza di uno scopo costituzionalmente legittimo, il principio della proporzionalità ha per funzione di assicurare che i mezzi posti in opera siano da un lato adeguati (idoneità) e necessari al suo conseguimento (necessità) e d'altro lato che tra lo scopo e la limitazione della proprietà intercorra un rapporto ragionevole (proporzionalità in senso stretto), che renda accettabile (zumutbar) il sacrificio imposto al cittadino. L'esame della proporzionalità presuppone la ponderazione dei contrapposti interessi, pubblici e privati (DTF 113 Ia 137). In concreto la situazione è tale da potersi tranquillamente affermare che la restrizione della proprietà introdotta dalle misure limitative delle residenze secondarie risponde ad un interesse pubblico prevalente sul quello della ricorrente a usare senza tali limitazioni la sua proprietà. L'interesse a potere destinare a residenza secondaria l'intera area e quindi lucrare l'eventuale maggior prezzo non è tale da prevalere sull'interesse pubblico a combattere il fenomeno. Le misure rispettano il principio della proporzionalità; a maggior ragione se si tiene conto che la norma contestata lascia pur sempre la possibilità di destinare almeno 1/3

della superficie utile lorda alla residenza secondaria (cfr. paragrafo 2.4. dell'art. 53bis NAPR) e delle deroghe previste al paragrafo 2.5, riferite in particolare a coloro che hanno acquisito la proprietà in via ereditaria ed ai proprietari che vantano un legame con il Comune. Tutto sommato il provvedimento non può essere ritenuto eccessivamente incisivo. Il principio della proporzionalità non risulta violato. 7. Le misure previste dalla variante in discussione non contrastano infine con le intenzioni del futuro PR di _____, in fase di elaborazione. La limitazione delle residenze secondarie su tutto il territorio comunale é infatti una dichiarata priorità della revisione del PR; a questo fine il Municipio di _____ ha adottato il 20 settembre 1993 una zona di pianificazione, tesa a promuovere, in attesa dell'entrata in vigore del definitivo PR, la residenza primaria nella parte di comprensorio comunale più prossima ai servizi pubblici e al nucleo del villaggio. La censura dell'insorgente su questo punto, al pari delle precedenti, non merita quindi accoglimento. 8. Stando così le cose, il ricorso deve essere respinto. Tassa di giudizio e spese seguono la soccombenza. Per questi motivi, visti le normative alla fattispecie applicabili; dichiara e pronuncia 1. Il ricorso é respinto . 2. La ricorrente é condannata al pagamento delle tasse di giudizio e delle spese per complessivi fr. 900.-- (novecento). 3. Intimazione: _____ - Avv. _____, _____ - Municipio di _____ - Consiglio di Stato, _____ - Sezione pianificazione urbanistica, _____ Tribunale della pianificazione del territorio II presidente Il segretario

E. 10

e il 30%. Se di fronte a un tale sviluppo delle residenze secondarie il comune decide di porvi un freno con l'introduzione di norme che prevedano un'edificazione "prevalentemente primaria" in alcune zone di nuovo sviluppo, non v'è chi possa seriamente affermare che abbia abusato del suo potere di apprezzamento o esorbitato dalle sue competenze. Si rammenta al proposito che un eccesso di residenze secondarie può comportare gravi conseguenze negative che vanno dalla dilapidazione di un territorio prezioso, alla deturpazione del paesaggio, a costi d'infrastrutture sfruttate solo un breve periodo all'anno da chi non paga o quasi imposte nel comune. Per tacere del fenomeno delle persiane chiuse nei periodi morti e dell'invasione di estranei nell'alta stagione coi disagi facili da immaginare.

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