

# **TI\_GERICHTE 90.1995.26 vom 6. August 1996**

TI Tribunale d'appello, 1996-08-06, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.1995.26](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1995.26)

FR: TI\_GERICHTE 90.1995.26 du 6 août 1996

IT: TI\_GERICHTE 90.1995.26 del 6 agosto 1996

## **Regeste**

Sentenza o decisione senza scheda

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La competenza di questo tribunale è data dall'art. 26 quater lett. D LOG, introdotto con la Legge concernente l'istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio, entrata in vigore il 1. ottobre 1992. 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), i proprietari dei fondi la cui situazione è stata modificata dalla decisione del Consiglio di Stato (cpv. 4 lett. c). In concreto, la legittimazione attiva dei ricorrenti, già insorti in prima sede, per gli stessi motivi, giusta l'art. 35 LALPT, 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 (art. 1 LE 73, art. 24 LALPT; DTF inedita 21 novembre 1990 in re comune di Brissago). 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. 3 LPT: Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti. Il Consiglio di Stato 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. Il Consiglio di Stato non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggia su alcun criterio oggettivo, 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. Se l'autorità di approvazione esige dal comune, per motivi oggettivi, di porre il PR in consonanza con l'ordinamento giuridico, il comune invocherà invano la lesione della sua autonomia (116 Ia 226 seg. consid. 2a; Alfred Kuttler,

Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in Rep. 1991, pag. 45 seg., in part. 55).

### **E. 3**

La vertenza ruota attorno al tema della densificazione . E' infatti seguendone il dettato che il comune ha aumentato i parametri edificatori del quartiere, anche di quella parte in cui sono siti i terreni dei ricorrenti. Ricordiamo che tra gli scopi della pianificazione del territorio figura in primissimo piano quello di assicurare " una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio". E' quanto l'art. 22quater Cost fa carico ai Cantoni di attuare attraverso i piani di azionamento, nell'ambito delle norme generali che la Confederazione dovrà stabilire in via legislativa. In ossequio a questo dettato la LPT ordina a Confederazione, Cantoni e Comuni di provvedere affinché il suolo sia utilizzato con misura (art. 1 cpv. 1 LPT) . A sua volta l'art. 3 cpv. 3 LPT prescrive che: "Gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione e limitati nella loro estensione. E' il principio dell'uso parsimonioso del suolo, della concentrazione delle aree edificabili e, implicitamente, della densificazione edificatoria: la condanna con ciò dell'edificazione sparsa (Streubauweise) e in genere di un uso dispersivo del suolo. Il principio non è però assoluto. Ne tempera i possibili eccessi il postulato dell'art. 1 cpv. 2 lett. b LPT che vuole siano " creati e conservati insediamenti accoglienti" . Dal canto suo il capoverso 3 ordina di inserire negli insediamenti molti spazi verdi e alberati , di preservare per quanto possibile i luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive e moleste e inoltre di conservare i siti naturali e gli spazi ricreativi. Densificazione, dunque, ma senza perdere di vista, sacrificandola acriticamente al postulato della razionalità, la qualità dell'insediamento. Qui, come dappertutto in campo pianificatorio, non v'è spazio per regole eccessivamente rigide e schematiche, impotenti a gestire al complessità della realtà, ma occorre comporre le diverse esigenze in modo da promuovere un insediamento ordinato, dallo sviluppo armonioso, rispettoso del paesaggio e dell'ambiente, che nel contempo risponda ai bisogni e alle aspirazioni della popolazione. Queste sono, notoriamente, molteplici e variegate, irriducibili a formule semplificatorie. E' dunque d'obbligo un'attenta e rigorosa ponderazione degli interessi, come puntualmente prescrive l'art. 3 OPT. E' alla luce di questi principi che va giudicata la validità della densificazione operata dalla variante di PR in contestazione.

### **E. 4**

A favore della soluzione in esame, nelle osservazioni presentate al ricorso di prima istanza e richiamate in questa sede senza ulteriore commento, il Comune precisa di aver " inteso creare una zona dalle caratteristiche unitarie tenendo conto che le precedenti normative erano troppo limitative per rapporto al pregio della situazione e per la necessità di sviluppo ." Questa zona comprende " tutta la fascia posta a sud del torrente \_\_\_\_\_ fino al confine del bosco, ossia al limite della zona edificabile " e non solo " la porzione" tra Via \_\_\_\_\_, Via \_\_\_\_\_ e il torrente \_\_\_\_\_ di cui i terreni dei ricorrenti costituiscono una parte importante. Se questo comparto è già largamente edificato e con costruzioni recenti, sicché l'aumento degli indici di sfruttamento non porterà "se non in tempi certamente assai remoti" ad una loro riedificazione e quindi ad incrementi della sostanza edilizia, non così per la rimanente zona dove " le nuove norme permettono un uso razionale e parsimonioso dei fondi con effetto immediato ". Il Comune chiede quindi che il ricorso venga respinto. Il Consiglio di Stato, pur rilevando che la revisione parziale del PR non ha tenuto conto dei suggerimenti dipartimentali volti a imprimere " maggior propositività al piano delle zone con l'elaborazione di un nuovo concetto urbanistico ", ha

nondimeno ritenuto di non potersi esimere dall'approvarla, in ossequio all'autonomia comunale, non senza tuttavia osservare che " perlomeno nei comprensori edificabili più importanti ci si debba nuovamente chinare per dare al PR gli strumenti di gestione consoni con l'importanza dell' area urbana che da tempo non si arresta più al fiume \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ ) ma tocca un'area ben più vasta comprendente perlomeno \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ ."

## E. 5

Nella risposta al ricorso il Consiglio di Stato, con riferimento agli obiettivi del PD che postulano una densificazione razionale dell'insediamento, osserva che: " ci troviamo nell'agglomerato urbano del \_\_\_\_\_, che i servizi pubblici sono presenti e che la strutturazione degli insediamenti non può più limitarsi alle 'zone R2' . Il comune ha tenuto conto, in parte, delle tesi dei ricorrenti proponendo un azzonamento coerente con il preesistente e con la densificazione delle zone a ridosso di questo quartiere. Bastino i dati relativi alle zone a nord del quartiere (R4: i.s. 0,8 - R5: i.s. 1,0) e la zona a sud, cioè ad \_\_\_\_\_, (Rar 5: i.s. 0,8) ." Il Consiglio di Stato ricorda che nelle sue conclusioni dei lavori nel piano regionale dei trasporti (PTLV) del marzo 1995 " la CIT del \_\_\_\_\_ ha definito il quartiere come zona C (cintura) nel piano relativo alle 'zone posteggio' (A: nucleo - B: centro - C: cintura - D: residenziale) e come 'altra area urbana' (zona III) nell'analisi dell'azzonamento generale della regione in base al servizio con trasporti pubblici (zona I: area urbana; zona IV: aree periferiche). " Per meglio comprendere queste precise analisi della CIT, soggiunge il Consiglio di Stato, " basti pensare che le zone D (residenziale) si riferiscono alle zone collinari e ai quartieri esterni all'agglomerato urbano mentre le zone IV (aree periferiche) sono pure solo quelle esterne. Per contro le zone III (altre aree urbane), come quelle del quartiere in esame, si estendono (per esempio) a tutto il comprensorio edificabile di \_\_\_\_\_ . " Il Consiglio di Stato ne conclude che se "è evidente che la pianificazione del territorio non può fare astrazione della realtà locale e delle preesistenze", "ciò non può essere preso come pretesto per limitare i criteri di decisione solo alle preesistenze. Mantenere l'azzonamento "R2" significa pianificare il quartiere in esame come, per esempio, il quartiere di case monofamigliari site nella porzione settentrionale del comprensorio edificabile di \_\_\_\_\_ ." Secondo il Consiglio di Stato, dal profilo della qualità urbanistica "il mantenimento dell'indice di occupazione precedente (30%) è più che sufficiente per limitare uno sviluppo del quartiere non coerente con l'attuale struttura dell'edificazione." In sintesi il Consiglio di Stato approva la densificazione prevista dalla discussa variante di PR tenuto conto della collocazione di \_\_\_\_\_ nel contesto della regione locarnese e del suo ruolo di cintura urbana, destinata ad accogliere l'espansione della città al di là dei confini giurisdizionali di Locarno. Posizione e ruolo che il piano viario del locarnese ha considerato nelle sue valutazioni, presupponendo un'assetto pianificatorio del territorio conforme alla vocazione periurbana del comune. In questa concezione la prossimità del comparto litigioso all'attuale limite della città lo predestina ad accoglierne tra i primi lo sviluppo. Compatibilmente con quello scenario sono stati studiati dalla CIT i problemi della mobilità e in particolare i posteggi e il servizio dei mezzi pubblici di trasporto. Con questa impostazione non si concilia il mantenimento della bassa edificabilità del quartiere, propria di una zona residenziale da porsi fuori dagli assi principali della crescita urbana, ad esempio in zona collinare o ai margini della zona edificabile. Come, precisamente, ha fatto il comune con la revisione degli azzonamenti, tenuto nondimeno conto, almeno in parte, dei postulati ricorsuali e quindi mantendo se non l'altezza dei fabbricati l'attuale i.s estremamente basso (0.30) e in

generale il carattere residenziale relativamente estensivo del quartiere.

#### **E. 6**

In linea di principio non può essere negato l'interesse pubblico ad una pianificazione ottimale, che ordini il territorio nel modo più razionale possibile, in funzione del massimo sfruttamento dei servizi pubblici, in particolare dei trasporti, e non v'è dubbio che un sapiente dosaggio della densità edilizia vi possa utilmente contribuire. In quest'ottica i parametri edificatori adottati dalla variante per l'intero quartiere tra via \_\_\_\_\_ e la \_\_\_\_\_ non appaiono certo eccessivi tenuto conto della prossimità con \_\_\_\_\_ e della contiguità del quartiere con zone edificabili di più alto potenziale edificatorio. I ricorrenti non lo contestano. Contestano che sia sottoposta a questo regime la parte del quartiere costituita in grande maggioranza dai loro fondi. L'assetto, asseriscono, ne verrebbe stravolto e con ciò disatteso l'obbligo di creare e conservare insediamenti accoglienti posto a carico dei comuni dall'art. 1 cpv. 2 LPT. Il nuovo ordinamento conviene invece a quei proprietari-non ricorrenti che hanno risposto alla nostra chiamata in causa.

#### **E. 7**

Per risolvere la vertenza occorre per prima cosa stabilire se il comparto litigioso presenta i necessari presupposti per poterlo regolamentare separatamente. E' solo se questo nodo è sciolto positivamente che si potrà stabilire se i motivi per estendervi i parametri previsti per l'intero quartiere prevalgono su quelli a mantenere nel comparto la disciplina preesistente.

#### **E. 8**

Per rispondere al quesito occorre analizzare più da vicino la situazione del comparto. Come rileva il comune, esso fa parte del quartiere contenuto tra via \_\_\_\_\_, a sud e il torrente \_\_\_\_\_ a nord, occupandone per la precisione il settore tra il torrente \_\_\_\_\_ a nord, via \_\_\_\_\_ a sud (parallela alla via \_\_\_\_\_), la trasversale via \_\_\_\_\_ ad est e via \_\_\_\_\_ ad ovest. Si noti che la via \_\_\_\_\_ taglia per il lungo il quartiere dividendone in due parti quasi uguali il settore centrale, di gran lunga il più importante, dove appunto è sito il nostro comparto. L'area è largamente edificata. Infatti delle 47 particelle che la compongono solo 8 non sono costruite. Come risulta dall'estratto di mappa le superfici libere si trovano alle estremità orientale e occidentale e in parte al centro; per il resto - e segnatamente nel segmento ad ovest - vi è un'edificazione assai serrata su particelle relativamente strette. Il comparto risulta quasi interamente coperto di ville e villette a uno e due piani, per lo più monofamiliari, immerse nel verde dei loro giardini fioriti ed alberati. E' un piccolo quartiere eminentemente residenziale, tranquillo e appartato, per lo più abitato dagli stessi proprietari, che per la chiara definizione dei suoi spazi e la compiutezza del suo assetto urbanistico forma un'entità non immeritevole a priori di un proprio regime pianificatorio, distinto da quello del rimanente comprensorio da cui la divide la netta cesura di via \_\_\_\_\_. Occorre dunque esaminare se rettamente il comune lo ha escluso, in nome di una disciplina unitaria che abbracci l'intero comprensorio. E' quanto contestano i 35 ricorrenti, ossia la stragrande maggioranza dei proprietari, chiedendo che il comparto rimanga assoggettato alla precedente normativa, nell'assunto che la nuova non potrebbe che sconvolgerne la fisionomia. Le preoccupazioni sono fondate. Le nuove norme sono in effetti atte, in sé, a mutare sensibilmente il carattere del quartiere. In particolare la possibilità di costruire tre piani in un quartiere dove le case ne hanno uno solo o al massimo due può, aggiunta al raddoppio dell'indice di sfruttamento, scompensare l'assetto attuale.

Ne nasce una serie di problemi tra cui non può non essere annoverata l'insolazione là dove le case sono vicine, le particelle strette. Le maggiori possibilità edificatorie sono di per sé suscettibili di innescare nel quartiere un processo di trasformazione a catena tale da scompensarne l'equilibrio. Non può essere esclusa a priori (la contiguità non è vietata) una riunione di particelle per dar luogo a blocchi di appartamenti, la partenza di residenti proprietari per far spazio a locatari. Insomma, un cambiamento anche radicale dell'assetto attuale. Malgrado la compatta levata di scudi contro la variante non è escluso, e il rischio non può essere accollato ai ricorrenti, che le maggiori possibilità edificatorie inneschino nel quartiere un processo di trasformazione a catena tale da sovvertirne finalmente l'attuale configurazione. Chi ha scelto questo luogo per mettervi le sue radici, vi ha investito i suoi risparmi, costruito la sua casa (non importa quanto modesta, giusta l'ariostesco "parva sed apta mihi" o il più casalingo "casa mia casa mia per piccina che tu sia tu mi sembri una badia"), assisterà impotente alla caduta di quel piccolo mondo nel quale aveva investito non solo i suoi soldi ma anche sé stesso, immedesimandovisi. Le sue aspettative non possono essere tradite per qualche decina di unità-abitanti in più, per qualche utente in più dei trasporti pubblici. Non quando un intero quartiere le condivide e si solleva in corpore contro la trasformazione che lo minaccia. Non si può peraltro minimizzare i sentimenti di appartenenza, di identificazione che nascono dalla relazione privilegiata con un luogo. L'importanza di questi valori sul piano esistenziale è grande. E lo è anche socialmente, tant'è che molto ci si preoccupa della loro perdita e con essa della coesione sociale, della solidarietà, e precisamente del senso di appartenenza ad una comunità; sentimenti tutti che presuppongono per cominciare un saldo punto di riferimento locale: partono dal piccolo per assurgere al grande e non vanno soffocati all'origine. La razionalizzazione, la funzionalità non possono richiedere questo sacrificio. D'altronde ci si è accorti da un pezzo della limitatezza di questi paradigmi. Ci si è accorti dell'importanza che riveste l'amabilità, la convivialità, la stessa sensualità della città e quindi, contrariamente allo scarso peso che sembra attribuirgli la giurisprudenza, dell'estetica. Non si può amare una città brutta, sciatta, malata di \_\_\_\_\_, anonima e senz'anima. Che molto dipende, se c'è, dagli abitanti e dal piacere che hanno di abitarvi. Per tornare sul piano della concretezza: così come si è venuto configurando il comparto in discussione risponde a un bisogno effettivo, degno di tutela, della popolazione residente e non v'è d'altra parte un interesse pubblico sufficiente ad assoggettarlo alla regolamentazione del rimanente quartiere. Non basta a giustificarlo la limitata maggior densificazione che se ne conseguirebbe e tanto meno l'uniforme regolamentazione dell'intero quartiere. Con la variante si avrebbero al massimo cinquanta unità insediative in più che col vecchio regime (31 + 10 +10). Poco o niente di fronte alla contenibilità di 9.200 abitanti equivalenti offerta dai nuovi azzonamenti rispetto alla popolazione attuale di ca. 5.400 abitanti (cfr. risoluzione impugnata). Non è ovviamente la mancanza all'appello di questi utenti, rispetto alle previsioni, a scompensare il sistema dei trasporti del locarnese. Né, d'altra parte, l'interesse dei proprietari non-ricorrenti a sfruttare la maggiore edificabilità può essere ritenuto prevalere su quello dei ricorrenti ad opporvisi. Non può alla fin fine essere dimenticato che a formare il quartiere, a conferirgli la sua fisionomia sono proprio costoro, con le loro case, i loro giardini, non l'urbanista, non la CIT, non lo stesso comune. E il tutto è stato creato in perfetta consonanza con l'ordinamento vigente. Tale risultato non può ora essere stravolto, vanificando le aspettative di chi l'ha creato. Il principio che il proprietario debba sempre fare i conti con il cambiamento del diritto non significa che debba essere esposto a cambiamenti ingiustificati.

## E. 9

Gli scopi che la variante persegue (densificazione) sono peraltro seriamente messi in forse - e comunque la loro attuazione rinviata nel tempo - dalla ferma volontà dei ricorrenti di non far capo alle maggiori possibilità edificatorie offerte. Su

## E. 13

proprietà è stata eretta una servitù che addirittura limita l'altezza a 5,5 mtl. Ora è ben vero che la pianificazione del territorio non è vincolata da questi accordi di natura civile, ma ciò non toglie che tutto, anche questo dettaglio, mostra la radicata volontà di mantenere l'attuale assetto del quartiere, tant'è che lo stesso comune ritiene alquanto remota la piena utilizzazione delle nuove opportunità. I nuovi parametri sono dunque verosimilmente inidonei, nelle circostanze, a raggiungere gli scopi prefissi. Trova conferma in casu il saggio principio che la pianificazione fa bene a prendere per punto di partenza le situazioni preesistenti e a non scostarsene se non per motivi importanti che in concreto non si verificano. E' irrealistico, e quindi destituito di interesse, prevedere mutamenti che non sono voluti da chi li deve porre in atto. Così, mutatis mutandis, a proposito di linee di allineamento il Tribunale federale nella sentenza del 29 marzo 1996 in re D, consid. 4) 10. Non sono date, tutto ben considerato, le condizioni che gli art. 21 LPT e 41 LALPT pongono alla modifica dei piani regolatori. La soluzione del conflitto tra l'esigenza di stabilità del PR da una parte e della sua adattabilità alle nuove circostanze dall'altra richiede una ponderazione di tutti gli interessi in giuoco, la quale non giustifica in concreto, per i motivi sopra svolti, il vessato provvedimento pianificatorio. La densificazione per utile che possa essere non è fine a sé stessa. Può peraltro avere secondo le circostanze effetti perversi contro i quali mette opportunamente in guardia \_\_\_\_\_ in "Considérations sur l'aménagement, la construction et l'habitat" (Mémoire N° 55 ASPAN, 1992): " il est certainement erroné de prévoir pour des zones ayant des structures déjà développées, des indices d'utilisation plus élevés, sans tenir compte des plus petits volumes de construction déjà existants: on stimule ainsi la hausse des prix du terrain et l'on menace à moyen ou à long terme l'existence de la propriété morcelée en mains privées, souvent même détenue par ceux qui y habitent." Come avverte il TF in DTF 113 Ia 266 segg., citando l'art. 1 cpv. 2 lett. b LPT: "Il convient que les nouvelles constructions s'intègrent au milieu bâti existant et ne lui portent pas préjudice." Ora i citato disposto annovera tra gli scopi fondamentali della pianificazione il sostegno agli sforzi intesi a creare e a conservare insediamenti accoglienti . E dunque vanno per prima cosa mantenuti accoglienti gli insediamenti che già lo sono. 11. Per i motivi qui esposti, l'applicazione al comparto litigioso dei parametri edilizi previsti dalla variante di PR non corrisponde ad una corretta ponderazione degli interessi in presenza e non poteva quindi essere approvata dal Consiglio di Stato senza violare il diritto federale. La relativa decisione governativa dev'essere quindi annullata. Il comparto in questione torna perciò ad essere retto dall'ordinamento previgente, libero il comune di apportarvi, attraverso una nuova variante, quei correttivi che senza mutare sostanzialmente l'assetto del comparto stesso ne rendono più consona l'edificabilità ai nuovi dettami in materia di densificazione, ad es. aumentando l'indice di sfruttamento, ritenuto che gli stessi ricorrenti non si oppongono al suo innalzamento da 30 a 40. Per questi motivi, visto in particolare gli art. 1, 3, 21 LPT; 3 OPT; 28, 29, 40 LALPT; dichiara e pronuncia 1. I ricorsi sono accolti . §) Di conseguenza la risoluzione governativa qui impugnata è \_\_\_\_\_ annullata nella misura in cui approva la contestata variante di PR relativamente al comparto sito tra via \_\_\_\_\_, via

