

# **TI\_GERICHTE 90.1995.47 vom 23. Januar 1996**

TI Tribunale d'appello, 1996-01-23, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.1995.47](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1995.47)

FR: TI\_GERICHTE 90.1995.47 du 23 janvier 1996

IT: TI\_GERICHTE 90.1995.47 del 23 gennaio 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. b) 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. 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 poggi 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 (DTF 116 Ia 226 e seg. consid. 2a; Alfred Kuttler, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Rep. 1991, pag. 45 e segg., in part. 55). Il TPT 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 PR). Il ricorso 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).

### **E. 3**

Il ricorrente invoca in via preliminare la violazione del diritto di essere sentito. Parte infatti dall'assunto che il Consiglio di Stato doveva necessariamente compiere atti d'istruttoria per accertare adeguatamente la fattispecie ed in modo particolare esperire il richiesto sopralluogo. Si ricorda in proposito che l'art. 4 Cost conferisce agli amministrati il diritto di essere uditi prima che un'autorità assuma una decisione che li tocchi da vicino. L'estensione di questo diritto, la cui violazione costituisce diniego di giustizia, è definita in primo luogo dal diritto procedurale cantonale e, sussidiariamente, se le garanzie offerte da quest'ultimo sono insufficienti, dai principi procedurali che la giurisprudenza ha dedotto dal disposto costituzionale. Così è in concreto, posto che la LPam non prevede più ampi diritti di quelli garantiti dall'art.

### **E. 4**

Giusta l'art. 22quater cpv. 1 della Costituzione federale (Cost.) i Cantoni devono allestire dei piani d'azonamento per assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio. A livello legislativo l'obbligo di pianificare è codificato all'art. 2 LPT. Secondo quest'ultima legge la pianificazione deve avere luogo in diverse tappe: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione. Esse stanno in reciproco rapporto e formano un tutto coerente, di cui ogni parte adempie una specifica funzione. Il piano di utilizzazione - in Ticino detto PR - viene adottato, secondo le indicazioni del PD (art. 6 segg., 26 cpv. 2 LPT), sulla scorta di un'ampia coordinazione e valutazione (Art. 1 cpv. 1 2a frase, 2 cpv. 1 LPT) e nell'ambito di una procedura ove è garantita protezione giuridica (art. 33 seg. LPT) e partecipazione democratica (art. 4 LPT). Il PR disciplina l'uso ammissibile del suolo (art. 14 segg. LPT): rende vincolante verso i privati detto ordinamento oltre che il contenuto del PD (art. 21 cpv. 1 LPT).

### **E. 5**

L'insorgente si chiede, a titolo di premessa, per quale motivo e secondo quali criteri pianificatori, a soli 3 anni dall'approvazione del precedente PR 1991, si è proceduto ad una completa rielaborazione e revisione di questo documento. A questa prima critica può essere data risposta solo tenendo conto delle particolari circostanze nelle quali si è sviluppato il processo pianificatorio di \_\_. Il PR originario ha subito una gestazione ventennale, per cui al momento della sua adozione da parte degli organi comunali (dic. 1987) nasceva, per così dire, concettualmente superato; la sua approvazione da parte del Consiglio di Stato (dec. n. \_\_ del 22.1.1992) è di fatto risultata solo parziale. Nella citata decisione l'autorità governativa elencava infatti tutta una serie di adeguamenti e completazioni a cui il Comune era tenuto a dar seguito nel più breve termine possibile. Le indicazioni del Consiglio di Stato concernevano, in particolare, l'elaborazione di un nuovo piano viario comprensivo delle strade di aggiramento del nucleo, il riordino fondiario di alcune porzioni di zona

edificabile, l'allestimento di un piano del paesaggio comprendente lo studio delle componenti naturali, della zona agricola e degli aspetti archeologici, l'elaborazione di una variante del piano delle attrezzature ed edifici di interesse pubblico, l'allestimento di un piano dei servizi tecnologici, l'aggiornamento della relazione tecnico-economica del PR e la modifica di alcune norme di attuazione. Come si vede, si tratta, contrariamente all'opinione del ricorrente, di modifiche non da poco, che hanno sostanzialmente alterato il contenuto originario del PR 1991, e richiesto una rielaborazione dell'assetto territoriale del comune. La nuova versione del PR 1994, lungi dall'essere un'inutile rifacimento di una pianificazione già esistente (come sembra trasparire degli addebiti ricorsuali) rappresenta invece un doveroso quanto necessario adeguamento di quello del 1991, largamente incompleto e per giunta superato su alcuni punti fondamentali.

## **E. 6**

Nel dettaglio, l'insorgente contesta i vincoli di PR che prevedono la creazione di corridoi verdi e la piantumazione all'interno delle aree edificate o edificabili. Egli obietta che in un piccolo comune di campagna come \_\_\_ il verde abbonda: il declino dell'attività agricola, una volta fiorente, e la conseguente odierna incuria delle aree verdi hanno in questo senso peggiorato la situazione, tanto che oggi la vegetazione addirittura "soffoca" l'agglomerato. In simili circostanze, a suo dire, non vi è nessun bisogno di creare nuove aree verdi all'interno dell'abitato; propone invece di attuare degli interventi di mantenimento del verde già esistente, quali strade forestali o piste tagliafuoco. Ora, le argomentazioni avanzate dal ricorrente sono comprensibili e, in parte, corrispondono alla realtà non solo di \_\_, ma di tanti altri villaggi di campagna dove l'attività agricola ha conosciuto, negli ultimi decenni, un'inesorabile declino; il volere per questo motivo considerare improponibile la creazione di aree verdi all'interno del comparto insediativo non può tuttavia essere accettato. Una cosa è il recupero dei territori agricoli marginali caratterizzati dall'abbandono della gestione agricola e dall'avanzata disordinata del bosco, un'altra cosa è voler definire all'interno dei comparti edificati delle piccole aree verdi in grado di conferire qualità e valore alle costruzioni circostanti. L'assetto territoriale proposto dai pianificatori, caratterizzato da un'alternanza tra spazi edificati e spazi verdi (i cosiddetti "corridoi o arredi" verdi) corrisponde senz'altro ad un modello qualificato di insediamento, che appare sostenibile anche nel contesto di un piccolo villaggio quale \_\_a; il preponderante interesse pubblico che soggiace alla creazione di ambienti più vivibili e architettonicamente più qualificati non può essere messo in discussione in questa sede, tantomeno con le argomentazioni avanzate dal ricorrente. Le censure ricorsuali su questo punto non possono pertanto essere accolte.

## **E. 7**

Decisamente contestata è poi la prevista realizzazione della strada di aggiramento per ; a detta dell'insorgente lo scarsissimo traffico in questa direzione non giustifica la realizzazione della nuova arteria, che comporterebbe anche la deturpazione della \_\_\_\_\_. Diversamente, l'autorità governativa ha giudicato che, indipendentemente dal volume di traffico, l'interesse pubblico della nuova tratta risiede nella possibilità di recuperare alla pedonalizzazione la zona del nucleo tra il Municipio e la "\_\_\_\_\_" e di servire adeguatamente la nuova zona di insediamenti prevista in località \_\_, a lato della strada.

### **E. 7.1**

La ridefinizione del piano del traffico è uno dei tratti salienti del modello urbanistico alla base dell'adeguamento del PR di \_\_; si è già ricordato che questa problematica era stata

espressamente sollevata dal Consiglio di Stato nella sua precedente risoluzione n. \_\_. Ora, tra i principali obiettivi dell'adeguamento figura il recupero e la rivalorizzazione del nucleo storico del villaggio attraverso la sua pedonalizzazione e la realizzazione delle due "strade di aggiramento" in direzione Dumenza (strada di PR n. \_) e \_\_\_(strada di PR n. \_). Durante il sopralluogo si è infatti potuto rilevare come l'attuale strada attraverso il nucleo, stretta e contorta, sia vistosamente inadeguata a sopportare il traffico motorizzato, specie negli orari di forte affluenza (mattino presto e tardo pomeriggio). Di fondamentale importanza risulta innanzitutto la realizzazione della strada di aggiramento per \_, che permetterà di sgravare il nucleo dell'ingente traffico frontaliero con l'Italia valutato a 2000 veicoli giornalieri; ma anche la nuova circonvallazione per \_, pur non essendo confrontata a volumi di traffico comparabili alla prima, assolve una sua funzione specifica soprattutto in relazione alla futura pedonalizzazione del tratto della vecchia strada tra la "\_\_\_\_\_ " e il Municipio. Gli aspetti positivi della contestata opera non possono essere sottaciuti : la completa decongestione dal traffico del nucleo (e non solo parziale come nel caso in cui venisse realizzata la sola circonvallazione per \_) permetterà una drastica riduzione dell'inquinamento fonico e atmosferico, l'eliminazione dei pericoli posti dall'odierna circolazione su un tracciato inadeguato, nonché la rivalutazione del carattere abitativo dell'antica contrada e il recupero di spazi d'aggregazione caratteristici (\_, strade) a vantaggio dell'intera popolazione del paese e non solo degli abitanti del nucleo. Questi indubbi benefici rispondono senz'altro ad interessi pubblici generalmente riconosciuti.

### **E. 7.2**

Nella valutazione degli interessi contrapposti vanno però presi in considerazione anche i sacrifici che il progetto della nuova strada comporta per i proprietari dei fondi interessati dal suo tracciato. Nella fattispecie in esame, il sopralluogo ha permesso di rilevare le significative lesioni che la nuova opera porterebbe a quasi tutte le proprietà della zona. La sentenza 6 dicembre 1995 di questo Tribunale (Inc. n\_2) ha in particolare evidenziato i gravi pregiudizi inferti ai fondi n. \_(-\_), n. \_ (\_), n. \_(\_), n. \_e \_(\_); di minore entità risulta il danno per la proprietà \_, toccata solo marginalmente dal tracciato. Non si tratta solo, come rilevava la citata sentenza, di mutilazioni dal mero profilo quantitativo della superficie sottratta ai privati; il contestato vincolo porterebbe pregiudizio anche ad una serie di attività che hanno una loro presenza storica in un villaggio di campagna come \_ (ad. es. la viticoltura), attività che garantiscono posti di lavoro in loco allorché la maggior parte della popolazione di questi abitati è costretta a fare il pendolare verso la città e costituiscono non di rado il risultato di attività condotte per generazioni con notevole sacrificio e attaccamento. Molti dubbi solleva peraltro l'impatto paesaggistico della soluzione pianificatoria prospettata; la nuova strada viene infatti ad inserirsi in quella che oggi è una bella e ampia fascia verde caratterizzata da prati e vigneti ben curati che lambiscono il limite esterno del nucleo del villaggio e si interpongono tra questo e una zona residenziale estensiva situata più a est. L'armonia e la tranquillità di tutto questo comparto verrebbe irrimediabilmente sconvolta dalla prospettata opera, senza contare i progetti di edificazione nella cosiddetta "zona espansione nucleo" (cfr. allegato 3.1 delle Norme di attuazione e allegato 1b del Rapporto di pianificazione). Infine, non convince nemmeno la prevista sistemazione della "\_da \_"; lo sbocco della nuova strada proprio in corrispondenza di questa piazza contrasta infatti con le intenzioni del Municipio di pedonalizzarla e di togliere completamente il traffico dal nucleo del villaggio.

### **E. 7.3**

Né può essere considerato valido argomento a sostegno della strada di PR n 7 quello che vede nella contestata opera l'indispensabile strumento di promozione urbanistica di una nuova zona edificabile prevista a est del nucleo, la cosiddetta "zona espansione nucleo" in località \_ (cfr. rappresentazione grafica \_ 3.5 delle Norme di attuazione); tale estensione della zona edificabile non é infatti giustificata dai dati economici e abitativi del comune. A tale proposito si rammentano i dati già esposti nella citata sentenza del TPT del 6 dicembre 1995 : dalla documentazione presentata dal Comune di \_ risulta che la contenibilità teorica del PR a pieno sfruttamento é stata valutata in ca. \_ unità insediative (UI) di cui 1006 abitanti, 142 posti-lavoro e 697 posti turisti. La situazione nel 1990 vede invece la presenza di ca. \_ UI, divise in 555 abitanti, 59 posti-lavoro e 571 posti-turismo; vi é dunque una riserva di ben 664 UI, corrispondente, nei 15 anni di cui all'art. 15 LPT, ad un possibile aumento della popolazione del 81% circa rispetto a quella attuale (cfr. dati contenuti a p. 87 nonché nell'allegato 9 del Rapporto di Pianificazione). Ora l'evoluzione demografica negli ultimi anni rende altamente improbabile gli abitanti del comune, dopo un lungo declino demografico durato un secolo, sono passati, da un minimo di 402 abitanti nel 1970, a 442 nel 1980, a 547 nel 1990 e a 592 nel 1993, con un aumento percentuale del

#### **E. 10**

% nel decennio 1970-80 e del 23 % in quello 1980-90 (33% se consideriamo il periodo 1980-1993). Il Rapporto di Pianificazione medesimo, a commento di queste cifre, riportava testualmente che "considerata l'evoluzione della domanda e dell'andamento della popolazione, si costata che solo le aree soggette a piano di quartiere costituiscono un'offerta che va ben oltre al fabbisogno teorico sul medio termine (20 l'esigenza di una così elevata ricettività del PR. In effetti, come indicato dall'Annuario statistico Ticinese (ed. 1994), anni) per insediamenti di tipo residenziale". A pag. 66 del Rapporto si legge ancora che "in relazione al piano delle zone si osserva che se si confrontano i dati di contenibilità con le tendenze e i ritmi di sviluppo le opportunità insediative costituiscono un'offerta che va ben oltre al fabbisogno teorico sul medio termine (10 anni) per insediamenti di tipo residenziale, lavorativo e turistico (sottolineatura nostra)". In queste circostanze l'aggiunta di nuove zone edificabili a quelle già previste dal precedente PR porta a un sovradimensionamento della zona edificabile che non risponde ai precetti degli art. 1 e in particolare 3 LPT (insediamenti strutturati secondo i bisogni della popolazione) e nel contempo non adempie il requisito dell'art.

#### **E. 15**

lett. b LPT (terreni prevedibilmente necessari all'edificazione entro i prossimi 15 anni). 8 . In conclusione, si deve ammettere che le notevoli restrizioni alla proprietà privata che questa opera comporterebbe e la mancanza dei presupposti giustificanti un'ulteriore espansione delle aree edificabili, ed in particolare il venir meno del requisito di necessità della cosiddetta "zona espansione nucleo" in località \_, ridimensionano decisamente l'interesse a realizzare la strada di aggiramento così come proposta dalle autorità comunali. A questo si aggiunge il fatto, ribadito in sede di sopralluogo, che i proprietari della zona non intendono affatto costruire sui loro terreni e che quindi la denegata istituzione della zona "espansione nucleo" sarebbe destinata, in pratica, a rimanere lettera morta. Ne discende che, in concreto, viene a mancare la dimostrazione che il vincolo adottato sia il meno incisivo e il più idoneo a conseguire lo scopo di interesse pubblico prefisso. A questo proposito, il Tribunale non ha motivo di dubitare, né é stato in modo convincente dimostrato il contrario, che la nuova strada possa venire realizzata altrove, a maggior distanza dal nucleo, oppure

deviando lo scarso traffico per \_su strade già esistenti, come d'altronde suggerito dall'insorgente. Alla luce di queste considerazioni, lo stralcio della strada di PR n. 7 si impone quindi, oltre che per la violazione del principio della proporzionalità, per la mancanza di un interesse pubblico prevalente . La decisione del Consiglio di Stato che ha nondimeno approvato la scelta operata dalle autorità comunali deve pertanto essere annullata su questo punto. 9. Da ultimo, il ricorrente solleva la questione del perimetro della zona edificabile e delle relative norme di attuazione. La contestazione risulta, invero, laconica e poco comprensibile; non é dato di capire, in particolare, se questa si riferisce all'applicazione data al fondo di sua proprietà (limitatamente al quale era già stato accolto il suo ricorso in prima istanza) oppure se concerne, genericamente, le indicazioni di PR relative all'estensione della zona edificabile. Il dispositivo del ricorso, che chiede il ripristino dei limiti della ZE come previsto dal precedente PR 1991, lascia piuttosto supporre questa seconda ipotesi. Ora, sulla problematica dell'eccessivo dimensionamento dell'area edificabile prevista nel nuovo PR, si é già detto nei considerandi precedenti (cfr. in part. cons. 7.3). Questo Tribunale ha in particolare sottolineato come l'aggiunta della prevista zona "espansione nucleo" in località \_non risulti giustificata dai dati economici e abitativi, visto il lento aumento della popolazione di \_ negli ultimi decenni e l'attuale disponibilità di unità insediative. Lo stralcio di questa zona dal PR é senz'altro un provvedimento nella giusta direzione, volto a ridimensionare l'eccessiva contenibilità delle aree edificabili. Non é invece accettabile la domanda ricorsuale (peraltro non suffragata da motivazione alcuna) tesa a riportare il perimetro della zona edificabile a quello previsto dal precedente PR; come già precedentemente esposto (cons. 5), le completazioni e le modifiche chieste dal Consiglio di Stato in sede di approvazione del PR 1991 erano di tale entità da alterare sostanzialmente il contenuto originario del documento pianificatorio in esame; esse hanno richiesto una rielaborazione dell'assetto territoriale del comune, e, conseguentemente, anche un riesame del concetto delle zone edificabili. Proporre in questa sede un ritorno "tout court" alla situazione prevista dal PR 1991 non é quindi realistico né auspicabile. Si osserva d'altronde che é sostanzialmente la densificazione delle aree insediative (in parte suggerita dal CdS nella risoluzione n. \_) ad aver inciso sul dimensionamento del piano in termini quantitativi, apportando una razionalizzazione dell'uso del territorio. Per le pregresse considerazioni, la domanda ricorsuale tesa a riportare il perimetro della zona edificabile a quello del PR 1991 non può essere accolta. 10. Tasse e spese di giudizio seguono la parziale soccombenza. Per questi motivi, viste le normative alla fattispecie applicabili; dichiara e pronuncia 1. Il ricorso é parzialmente accolto . § Di conseguenza la risoluzione impugnata viene annullata nella misura in cui approva la realizzazione della strada di PR n. 7 e la zona espansione nucleo in località "\_". 2. Il ricorrente é condannato al pagamento delle tasse di giudizio e delle spese per complessivi fr. 200.-- (duecento). 3. Intimazione: - \_\_\_\_\_, \_ - Municipio di - Consiglio di Stato, - Sezione pianificazione urbanistica, Tribunale della pianificazione del territorio Il presidente Il segretario