

# **TI\_GERICHTE 90.1995.72 vom 6. Dezember 1995**

TI Tribunale d'appello, 1995-12-06, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.1995.72](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1995.72)

FR: TI\_GERICHTE 90.1995.72 du 6 décembre 1995

IT: TI\_GERICHTE 90.1995.72 del 6 dicembre 1995

## **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 dei ricorrenti è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT. Presentati nei termini di legge, e quindi tempestivi, i ricorsi sono ricevibili 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**

Alcuni ricorrenti invocano in via preliminare la violazione del diritto di essere sentiti. Partono 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. 4 Cost. Il diritto di essere sentiti abbraccia la facoltà dell'interessato di esporre le sue ragioni, di fornire prove sui fatti rilevanti, di aver libero

accesso agli atti, di partecipare all'amministrazione delle prove, di prenderne conoscenza e di determinarsi al riguardo. Il diritto di essere sentito è nello stesso tempo un'istituzione finalizzata all'istruzione della causa e una facoltà concessa alla parte di partecipare alla formazione di decisioni che potrebbero ledere la sua situazione giuridica (DTF 115 Ia 96). Il diritto di essere sentito è di natura formale. La sua violazione comporta l'annullamento della disposizione impugnata, a prescindere da quali possano essere le prospettive di esito dell'impugnativa (DTF 111 Ia 166). Va tuttavia considerato che l'autorità di ricorso può sanare il vizio se il suo potere di cognizione è pari, nelle circostanze concrete, a quello dell'autorità inferiore. In casu i ricorrenti, in parte patrocinati da un legale, hanno potuto proporre in questa sede tutte le sue censure e sostanziarle. Esse sono di natura a poter essere esaminate dal TPT con piena cognizione. E' censurato l'interesse pubblico e la proporzionalità della misura pianificatoria, nonché la violazione di norme procedurali fondamentali; il tribunale è chiamato a pronunciarsi sulla base legale, sull'interesse pubblico, sulla proporzionalità, sul rispetto del principio dell'uguaglianza di trattamento, ecc., temi tutti che rientrano nel suo potere cognitivo. E' privo di rilevanza in questo contesto che il tribunale non disponga del sindacato di opportunità. Nelle circostanze può essere lasciato aperto il quesito se davvero il Consiglio di Stato non abbia proceduto agli atti istruttori richiesti, atteso che al vizio è stato semmai posto rimedio in questa sede, garantendo il pieno esercizio di tutti i diritti procedurali e assumendo in contraddittorio le prove ritenute necessarie, tra le quali il sopralluogo del 6 settembre 1995. All'inconveniente della perdita del doppio grado di giurisdizione, si contrappongono esigenze di economia processuale che in questo caso sono chiaramente prevalenti e si oppongono al rinvio della vertenza alla precedente istanza.

#### **E. 4**

Giusta l'art. 22quater cpv. 1 della Costituzione federale (Cost.) i Cantoni devono allestire dei piani d'azzonamento 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 piano direttore (art. 6 e 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 e seg. LPT) e partecipazione democratica (art. 4 LPT). Il PR disciplina l'uso ammissibile del suolo (art. 14 e segg. LPT): rende vincolante verso i privati detto ordinamento oltre che il contenuto del Piano direttore (art. 21 cpv. 1 LPT).

#### **E. 5**

. Per prassi costante del Tribunale federale una restrizione di diritto pubblico della proprietà è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 22ter Cost. solo se si fonda su di una base legale (che deve essere chiara ed esplicita quando la limitazione è particolarmente grave, cfr. DTF 114 Ia 117, consid. 3), è giustificata da un interesse pubblico preponderante, rispetta il principio della proporzionalità, non viola la garanzia della proprietà quale istituto e dà luogo a piena indennità ove equivalga ad una espropriazione (DTF 115 Ia 29 consid. 4; 114 Ia 249 consid. 5a; 114 Ia 337 consid. 2; 113 Ia 364 consid. 2). Nella fattispecie il problema della violazione della garanzia della

proprietà quale istituto non si pone. I problemi espropriativi esulano invece da questa procedura.

## **E. 6**

. Ai sensi dell'art. 26 LALPT il PR si compone di un rapporto di pianificazione, di rappresentazioni grafiche, di norme di attuazione e di un programma di realizzazione. Le rappresentazioni grafiche comprendono (art. 28 LALPT) i piani del paesaggio, delle zone, del traffico, delle attrezzature e costruzioni di interesse pubblico e il piano indicativo dei servizi pubblici. In particolare esse fissano la rete delle vie di comunicazione per i mezzi di trasporto pubblici e privati con la precisazione delle linee di arretramento, le vie ciclabili e pedonali, i sentieri e i posteggi pubblici (art. 28 cpv. 2 lett. p LALPT). I vincoli in esame dispongono pertanto di una base legale chiara ed esplicita.

## **E. 7**

I ricorrenti negano l'esistenza del requisito di pubblico interesse alla strada di PR n. 7; a loro dire, il modestissimo traffico da e per Astano non giustifica la realizzazione della nuova arteria. 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 é uno dei tratti salienti del modello urbanistico alla base dell'adeguamento del PR di \_\_\_\_\_; si rammenta che una ridefinizione e riorganizzazione del piano viario era stata espressamente richiesta 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 \_\_\_\_\_ (strada di PR n. 4) e \_\_\_\_\_ (strada di PR n. 7). 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 (piazze, 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. Nella fattispecie in esame, il sopralluogo ha permesso di rilevare le significative lesioni che la nuova opera porterebbe alle proprietà dei qui ricorrenti. Il fondo n. \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_) vedrebbe sacrificata alla nuova strada tutto il suo lato est, con riduzione di ca. 1/3 della superficie del giardino, mentre il fondo dei signori \_\_\_\_\_ sarebbe mutilato degli attuali posteggi siti davanti all'ufficio postale, senza contare il posteggio P4, che andrebbe a occupare l'attuale orto. Ancora più grave risulterebbe il pregiudizio inferto alla proprietà \_\_\_\_\_ : il suo fondo (n. \_\_\_\_\_) verrebbe praticamente tagliato in due dalla nuova arteria, a tal punto da mettere seriamente in dubbio la possibilità edificare sullo stesso, se non tramite un'operazione di ricomposizione particellare con altri proprietari del vicinato. Anche la proprietà dei fratelli \_\_\_\_\_ verrebbe attraversata nel bel mezzo dalla strada, separando di fatto quella che oggi rappresenta una bella realtà di integrazione funzionale tra le diverse attività dei proprietari, che si occupano , rispettivamente, di un ristorante e di una macelleria siti sul fondo n. \_\_\_\_\_ e del vigneto situato sull'attiguo fondo n. \_\_\_\_\_ (infatti uno é \_\_\_\_\_, l'altro \_\_\_\_\_ e il terzo \_\_\_\_\_); si constata inoltre che la proposta pianificatoria in esame prevede l'eliminazione dei posteggi (in terra battuta) attualmente a servizio della macelleria e dell'esercizio pubblico nonché di un'ampia superficie di pregiato terreno vignato. Sarebbe inoltre riduttivo considerare questa mutilazione dal mero profilo quantitativo della superficie sottratta ai privati; in realtà si tratta di attività che hanno una loro presenza storica in un villaggio di campagna come \_\_\_\_\_ (si pensi in particolare alla viticoltura); garantiscono posti di lavoro in loco allorquando la maggiorparte della popolazione di questi abitati é 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 é 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 " \_\_\_\_\_ "; lo sbocco della nuova strada proprio in corrispondenza di questa piazza contrasta infatti con le intenzioni del Municipio di pedonalizzarla , anche se in sede di sopralluogo si é precisato (verbalmente) che la pedonalizzazione dovrebbe riguardare unicamente la parte bassa della stessa.

## **E. 8**

Lo scopo della contestata strada non é tuttavia solo quello di distrarre dal tratto iniziale del nucleo \_\_\_\_\_ lo (scarso) traffico in direzione di \_\_\_\_\_; negli intenti del pianificatore, questa " \_\_\_\_\_ " é vista infatti anche quale di strumento di promozione urbanistica di una nuova zona edificabile prevista a est del nucleo, la cosiddetta "zona espansione nucleo" in località \_\_\_\_\_ (cfr. rappresentazione grafica nell'Allegato 3.5 delle Norme di attuazione). Questa argomentazione, che ha contribuito in modo decisivo alla scelta del tracciato della strada, é decisamente contestata dai ricorrenti : a loro modo di vedere, la nuova zona di insediamenti prevista a lato della strada non é giustificata dai dati economici e abitativi, visto il lento aumento della popolazione di

\_\_\_\_\_ negli ultimi decenni e l'attuale disponibilità di unità insediative. Le argomentazioni ricorsuali criticano, in un discorso più ampio, l'intera impostazione del PR di \_\_\_\_\_ relativamente al dimensionamento delle zone edificabili e alla contenibilità teorica prevista. Occorre pertanto preliminarmente esaminare se in concreto sono dati i presupposti per l'estensione della zona edificabile.

### **E. 8.1**

Secondo l'art. 15 LPT la zona edificabile comprende i terreni idonei all'edificazione già edificati in larga misura o prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni. 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'azzonamento è escluso, a priori. Non basta, per converso, che i requisiti legali siano tutti dati, e in modo chiaro e incontrovertibile, perché l'inserimento in zona edificabile si 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 segg. consid. 4bc/bd, 114 Ia 250 segg. consid. 5b, 118 Ib 344 segg. consid. 4a).

### **E. 8.2**

In concreto il criterio dell'idoneità all'edificazione non è contestato né pone particolari problemi. Fa per contro difetto il requisito di una preesistente ampia edificazione, che occorra integrare facendo capo alla superficie in contestazione. Trattasi infatti di una superficie non edificata, una larga fascia di terreni pianeggianti occupata da prati e vigneti, che si interpone con il suo verde tra il nucleo del villaggio (che lambisce a ovest) e una zona residenziale estensiva situata più a est. Contestato dagli insorgenti è però soprattutto il requisito dell'art. 15 lett. b LPT, che vieta l'eccessivo dimensionamento delle zone edificabili. Dalla documentazione presentata dal Comune di \_\_\_\_\_ risulta che la contenibilità teorica del PR a pieno sfruttamento è stata valutata in ca. 1849 unità insediative (UI) di cui 1006 abitanti, 142 posti-lavoro e 697 posti turisti. La situazione nel 1990 vede invece la presenza di ca. 1185 UI, divise in 555 abitanti, 59 posti-lavoro e 571 posti-turismo; vi è 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 l'esigenza di una così elevata ricettività del PR. In effetti, come indicato dall'Annuario statistico Ticinese (ed. 1994), 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 anni) per insediamenti di tipo residenziale”. A pag. 66 del Rapporto si legge invece 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). 9. Nei considerandi precedenti abbiamo voluto esaminare approfonditamente le argomentazioni a favore e contro la nuova strada di aggiramento “PR n. 7”; da quanto esposto risulta che, se non é di per sé criticabile il concetto di strada di aggiramento in quanto strumento per togliere il traffico dal nucleo del villaggio, risulta invece contestabile la scelta del suo tracciato operata in concreto dalle autorità comunali. Da un lato abbiamo infatti evidenziato le notevoli restrizioni alla proprietà privata che questa opera comporterebbe (cfr. cons. 7) e dall’altro la mancanza dei presupposti giustificanti un’ulteriore espansione delle aree edificabili (cfr. cons. 8). In particolare, il venir meno del requisito di necessità della cosiddetta “zona espansione nucleo” ridimensiona decisamente l’interesse a realizzare la strada di aggiramento così come proposta dalle autorità comunali. Si osserva infatti che uno dei motivi che aveva suggerito il tracciato ora in esame era proprio quello di utilizzare la strada di PR n. 7 quale strumento di promozione urbanistica di una nuova area edificabile, in parte situata sui fondi dei ricorrenti (\_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ in particolare). A questa argomentazione si aggiunge il fatto, ribadito in sede di sopralluogo, che i sigg. \_\_\_\_\_ non intendono costruire sui loro terreni e che quindi la denegata istituzione della zona “espansione nucleo” sarebbe destinata, in pratica, a rimanere lettera morta. In simili circostanze, 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 dagli insorgenti. Alla luce di queste considerazioni, lo stralcio della strada di PR n. 7 si impone, 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. 10. Poiché il comune è intervenuto non a difesa di interessi patrimoniali ma nell’esercizio delle sue funzioni pubbliche va esente da spese e tasse di giustizia; dovrà invece corrispondere fr. 1.500.- di ripetibili ai ricorrenti \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_, assistiti da un avvocato. Per questi motivi, viste le normative alla fattispecie applicabili; dichiara e pronuncia 1. I ricorsi sono accolti. Di conseguenza la risoluzione impugnata viene annullata nella misura in cui approva la realizzazione della strada di PR n. 7. 2. Non si prelevano né tasse né spese di giustizia. Il Comune verserà ai ricorrenti citati sub. pto. 10 fr.

1'500.- a titolo di ripetibili. 3. Intimazione: - Avv. \_\_\_\_\_ ,  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
Consiglio di Stato, \_\_\_\_\_ - Sezione pianificazione urbanistica,  
\_\_\_\_\_ Tribunale della pianificazione del territorio II  
presidente Il segretario

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