

TI_GERICHTE 90.1997.114 vom 16. Juni 1998

TI Tribunale d'appello, 1998-06-16, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1997.114

FR: TI_GERICHTE 90.1997.114 du 16 juin 1998

IT: TI_GERICHTE 90.1997.114 del 16 giugno 1998

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 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 (lett. c). Ciò premesso, il ricorso, intimato nel termine di 30 giorni di cui all'art. 38 LALPT, è tempestivo. La legittimazione ricorsuale è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. a LALPT.

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. Nella sua veste di autorità superiore di vigilanza esso veglia affinché la pianificazione comunale rispetti il diritto e segnatamente i principi pianificatori fondamentali enunciati dalla LPT, si conformi alla pianificazione cantonale, in particolare al Piano direttore (art. 6 LPT) e si armonizzi convenientemente con quella dei comuni vicini e regionale. Se il PR presentatogli per approvazione non risponde a questi requisiti o appare per altri versi insostenibile il Consiglio di Stato o lo rinvia sui punti difformi ordinando al Comune di procedere alle necessarie varianti oppure modifica il piano d'ufficio (art. 37 LALPT). Di norma l'autonomia comunale vuole che si segua la prima via. L'approvazione del PR da

parte del Consiglio di Stato quale autorità superiore di vigilanza non muta, malgrado l'effetto costitutivo di cui è munita, la natura del piano che è e rimane di diritto comunale. L'autorità di approvazione non può attraverso una modifica d'ufficio del PR sostituirsi al comune nell'ambito delle sue competenze, statuendo in suo luogo e vece contro la sua volontà, eludendo il processo di formazione democratica della volontà comunale: "nell'ambito della procedura approvativa il governo è unicamente autorizzato a decidere ev. modifiche del PR se il loro contenuto è chiaramente definibile e la modifica serve a emendare carenze o errori pianificatori evidenti " (DTF 111 Ia 69-70, consid. 3d, rilievo nostro). Così quando la soluzione può essere una sola, senza possibili alternative (A. Kuttler, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in Rep. 1991, pag. 45 seg., in part. pag. 55). Quanto al Tribunale della pianificazione del territorio 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

Scopo essenziale della pianificazione è di "assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio" (art. 22 quater Cost.). La LPT riprende e sviluppa tale postulato. Secondo l'art. 1 LPT il suolo dev'essere utilizzato con misura, l'insediamento ordinato in vista di uno sviluppo armonioso del paese. A questo scopo la pianificazione deve tener conto delle condizioni naturali, dei bisogni della popolazione e dell'economia. Deve proteggere le basi naturali della vita, come il suolo, l'aria, l'acqua, il bosco e il paesaggio. Deve garantire la difesa nazionale. Giusta l'art. 3 LPT il paesaggio va tutelato sia mantenendo sufficienti superfici coltivate per l'agricoltura, sia integrando in esso gli insediamenti, conservando i siti naturali e gli spazi ricreativi, permettendo al bosco di adempiere le sue funzioni. Si tratta di esigenze spesso volte contrastanti, di una realtà troppo complessa per poter essere gestita con formule riduttivamente rigide e schematiche. In realtà, solo un'attenta ponderazione dei molteplici e contrastanti interessi in giuoco consente di comporre in modo ottimale i conflitti tra le diverse utilizzazioni del territorio, al fine di consentire un insediamento equilibrato, dallo sviluppo armonioso, che rispetti la natura e più specificamente l'ambiente, rispondendo in modo diversificato ai bisogni e alle aspirazioni della popolazione (cfr. DTF 117 Ia 432 consid. 4b, 115 Ia 339 consid. 5, 113 Ia 461 consid. 5a).

E. 4

Principale punto in contestazione è la decisione del CdS di differire l'approvazione della parte inferiore della zona industriale IN1 nel comparto di " _____ - _____ ", almeno sino a quando non saranno sufficientemente consolidati i progetti delle opere stradali del PTL e, soprattutto, decisa in via definitiva la concessione aeroportuale di _____ - _____, contestata giudizialmente innanzi al TF. Il Comune di _____ obietta tuttavia che una sospensione della decisione non è giustificata nella fattispecie, dal momento che si può già stabilire sin d'ora che in gran parte di questa fascia territoriale non vi è conflitto né con le opere del PTL né con i contenuti della concessione aeroportuale.

Osserva infatti che sia il piano delle zone di rumore stabilito dalla concessione (in vigore dal 16 settembre 1996) sia la strada di PR n. _____ prevista nell'ambito del PTL interessano in realtà unicamente i mappali n. _____ e _____ RF, situati immediatamente a ridosso dell'aeroporto; in questa ridotta porzione del territorio, la pianificazione aeroportuale, di rango superiore, si sostituisce già a quella comunale senza che sia necessario posticipare l'approvazione del PR e/o adottare una ZP.

E. 5

. Concessione aeroportuale Le vicende che hanno portato al rilascio della concessione federale dell'aeroporto di _____ sono note alle parti e all'opinione pubblica (non fosse altro per la larga copertura data dai mass-media in tutti questi anni); questo Tribunale non ritiene pertanto necessario dilungarsi nel riepilogo di tutti i particolari. Si ricorda unicamente che, in seguito al forte sviluppo del traffico di linea degli ultimi 15 anni, nel gennaio del 1993 la città di _____, gestore della struttura aeroportuale, ha presentato al DFTCE una domanda formale di concessione ai sensi della Legge sulla navigazione aerea (LNA) e delle relative ordinanze di applicazione. La concessione è stata rilasciata il 16.9.1996, ed è entrata immediatamente in vigore, dal momento che ai numerosi ricorsi interposti al Tribunale federale contro la stessa (fra i quali quello del Comune di _____) non è stato concesso effetto sospensivo. Tra gli atti più importati necessari al rilascio della concessione figura l'allestimento di un catasto dei rumori, che può avere rilevanti conseguenze sulla pianificazione delle aree limitrofe all'aeroporto. L'art. 42 OSIA stabilisce infatti che, a dipendenza dell'inquinamento fonico registrato, attorno all'aeroporto vengano stabilite delle zone di rumore di tipo "A", "B" e "C". Nella prima, quella sottoposta a maggiori immissioni, l'ordinamento federale proibisce l'insediamento di attività residenziali, commerciali o industriali di ogni genere, ammettendo unicamente attività agricole, militari o quelle direttamente legate all'esercizio aeroportuale medesimo (hangar, ecc..). Anche le zone "B" e "C", che pur possono essere destinate a scopi abitativi o commerciali-industriali, comportano certe limitazioni all'attività edilizia derivanti dall'adozione obbligatoria di misure di protezione fonica. Il comparto "_____ - _____", che risulta a diretto contatto con la parte nord dell'aeroporto, è interessato per un breve tratto (ca. 350 metri di lunghezza per 50 di profondità) dalla zona di rumore "A"; tratto che nondimeno la pianificazione comunale considera inserito in zona industriale (cfr. la zona disegnata con doppio tratteggio orizzontale e verticale sulla planimetria allegata al ricorso del Comune di _____ corrispondente in pratica ai f.n. _____ e _____ RFD). In questa fascia il contrasto tra le disposizioni del PR (sia quello del 1985, sia quello 1995) e la concessione aeroportuale è palese. L'insorgente argomenta, con una certa ragione, che su questa limitata area, il Comune è di fatto esautorato dal suo potere pianificatorio, giacché la zona di rumore "A" è definita da una legislazione di ordine superiore che senz'altro prevale su quella comunale; risulterebbe quindi superfluo imporre una zona di pianificazione e sospendere la decisione sul suo azzonamento. Il Consiglio di Stato fa tuttavia notare che numerosi ricorsi interposti al TF contro la concessione contestano il catasto dei rumori a questa allegata e approvato dal DFTCE; secondo questi ricorrenti (tra il quali il Comune di _____), la reale entità dell'inquinamento fonico sarebbe superiore a quanto presentato nel catasto dei rumori, che andrebbe pertanto modificato. Ora, ne conveniamo con il Consiglio di Stato, questa eventualità potrebbe portare ad un'estensione delle zone di rumore sulle aree circostanti l'aeroporto, ed ovviamente anche nell'area di "_____ - _____". In altre parole, qualora l'Alta corte federale dovesse accogliere i ricorsi su questo punto, non è escluso che si debba

rivedere il piano delle zone di rumore tutt'intorno all'aeroporto di _____, con possibili modifiche dell'assetto pianificatorio delle aree interessate dal provvedimento. Il ricorrente nega decisamente quest'eventualità. A prescindere dal fatto che gran parte dei ricorsi al TF chiedono una riduzione dell'attività dell'aeroporto (e quindi delle immissioni) e non il loro ampliamento, egli sostiene che un eventuale allargamento delle aree di rumore sarebbe inconciliabile con la legislazione sulla protezione dell'ambiente, ed è pertanto da escludere in anticipo. Ora, pur riconoscendo che un'importante estensione della zona di rumore di tipo "A" sarebbe difficilmente compatibile con la legislazione ambientale e con le capacità finanziarie del gestore a causa degli elevatissimi oneri di espropriazione che ne deriverebbero, non può essere esclusa a priori una limitata modifica di tale zona. Anche una semplice correzione di alcune decine di metri della zona di rumore "A" avrebbe delle notevoli ripercussioni sui fondi situati in prossimità dell'area dell'aeroporto, alcuni dei quali già costruiti (ad _____ quello della ditta _____). Problematico risulterebbe, in simile eventualità, anche il mantenimento di alcuni vincoli urbanistici previsti dal progetto di revisione comunale del PR, quali ad esempio, la linea di costruzione continua imposta sul fronte della strada che fiancheggia l'aeroporto o ancora la concessione del bonus all'indice di sfruttamento; parimenti rischia di essere compromessa la realizzazione del campo sportivo di Bioggio, che è legata ad un'operazione di permuta di terreni con alcuni proprietari di fondi nella zona IN1. Infine, non è da escludere una modifica del tracciato delle vie d'accesso e di servizio alla zona. Beninteso, l'ente di gestione dell'aeroporto (il pratica la città di _____) potrebbe anche decidere di ridurre la propria attività al fine di ricondurre le immissioni foniche, e le relative zone di rumore, nell'estensione originaria. Al momento non è comunque dato di sapere quale sarà l'evolvere della situazione e quali saranno gli indirizzi seguiti dal gestore dell'aeroporto in seguito ad eventuali modifiche della concessione.

6. Interesse pubblico Quanto riportato al paragrafo precedente ci ha permesso di approfondire le problematiche che interessano il comparto di "_____ - _____". Ne abbiamo dedotto che, ritenuto che in queste zone la situazione pianificatoria sia eccessivamente incerta viste le incognite d'ordine superiore tuttora non definitivamente chiarite, il CdS non poteva ragionevolmente approvare già ora la pianificazione proposta dal Comune. Se il TF decidesse di accogliere (anche solo parzialmente) i ricorsi interposti contro la concessione federale dell'aeroporto, questo comporterebbe (non necessariamente, ma possibilmente) importanti correzioni al progetto di PR 1995. 6.1 . Questo modo di procedere è contestato dall'insorgente. Egli sostiene infatti che la pianificazione attuale non differisce in modo sostanziale da quella del precedente PR e non può pertanto essere ostacolata da avvenimenti esterni quali la concessione aeroportuale o ancora le opere stradali del PTL. Se la tesi del Consiglio di Stato fosse valida, si chiede inoltre perché l'autorità governativa non ha esteso i suoi interventi (in particolare la ZP) a tutte le aree circostanti l'aeroporto, anche quelle situate nei vicini comuni di _____ e _____. Queste censure sono condivisibili solo fino ad un certo punto. E senz'altro vero che un'eventuale modifica delle zone di rumore (ed in particolare un'estensione dei limiti della zona "A") interesserebbe non solo il settore di _____, ma anche quelli situati nei comuni di _____ e _____. Il fatto che la zona di pianificazione non sia stata estesa anche a _____ e _____ non significa tuttavia che la misura imposta dal CdS a _____ sia da considerare ingiustificata o priva di efficacia; il TPT non è in ogni caso abilitato a decretare l'estensione del provvedimento anche agli altri Comuni. Resta tuttavia da risolvere il quesito fondamentale, vale a dire sapere se il CdS aveva il potere di sospendere l'approvazione del

nuovo PR in questo comparto in attesa di una decisione pregiudiziale da parte di un Tribunale. Tra le misure di salvaguardia della pianificazione previste dal legislatore ticinese agli art. 57-66 LALPT non figura invero, la sospensione della decisione di approvazione di un PR. Va però detto che in questo caso la misura è stata completata dall'introduzione simultanea di una ZP della durata di 3 anni, la cui validità è stata confermata dal TPT nelle sentenze n. _____ del 16.6.1998. Ora, i due provvedimenti non possono essere disgiunti : il differimento della decisione non avrebbe infatti senso senza la contemporanea introduzione di una ZP (in tal caso tornerebbe infatti applicabile il diritto anteriore-PR 1985); d'altro canto la ZP è giustificata proprio dal differimento della decisione approvativa del nuovo PR, per questioni di sicurezza giuridica. I motivi alla base sono comunque i medesimi : vi è la concreta possibilità che sia le disposizioni del PR in vigore, sia quelle del nuovo PR 1995 possano porsi in contrasto con eventuali modifiche della concessione aeroportuale (leggi estensione della zona di rumore "A") nella zona "_____ - _____". Si tratta di un'eventualità poi non tanto remota come l'insorgente tenta di dimostrare; a quanto ci risulta, il Comune di _____ medesimo ha chiesto, nel suo ricorso al TF, una verifica del piano delle zone di rumore allegato all'atto di concessione. Simile richiesta è stata ripetuta da altri ricorrenti, Comuni, enti, associazioni e anche semplici cittadini. Il motivo di fondo della richiesta è unico: a detta di questi insorgenti l'impatto fonico dell'aeroporto è stato sottostimato del gestore dell'aeroporto, istante della concessione, per questioni di opportunità (era importante ottenere la concessione). Le zone di rumore presentate nel relativo piano risulterebbero quindi più ridotte di quanto non siano in realtà. Ora, la logica conseguenza di un eventuale accoglimento, sia pure parziale, dei ricorsi da parte del TF dovrebbe essere ben nota al Comune di _____: o si riducono i voli, o le zone di rumore vanno riviste nella loro entità ed estensione, con le relative ripercussioni sulla pianificazione di quei comparti situati nelle vicinanze, se non a diretto contatto, con l'aeroporto. 6.2. L'altro motivo (comunque secondario) alla base della sospensione dell'approvazione del PR é costituito dalla possibile incompatibilità tra le destinazioni previste dal PR nella zona inferiore di "_____ " e alcune opere stradali del PTL non ancora sufficientemente consolidate a livello progettuale. Ci si riferisce in particolare alla strada di PR n. _____, che dovrebbe fungere da accesso nord allo scalo aeroportuale. Il tracciato previsto (cfr. Piano del traffico e delle attrezzature pubbliche in atti) scorre sul confine a valle della zona IN1 "_____ ", a contatto con l'area aeroportuale, per poi superare con un sottopassaggio il terrapieno della ferrovia _____ - _____ ed innestarsi con una rotonda nella futura arteria di circonvallazione _____ - _____ (strada cantonale). Questo tracciato è, come detto, tuttavia solo indicativo; sussistono infatti ancora dei problemi tecnici legati alla realizzazione della circonvallazione _____ - _____ e alle rotonde di collegamento con le strade di servizio locali (fra cui quella con la strada di PR n. _____). Ed é ancora in discussione la funzione della strada di accesso da nord all'aeroporto : strada di servizio limitata ai bisogni tecnici o strada di collegamento aperta al pubblico in alternativa (e di pari rango) all'esistente accesso da sud (da _____ per intenderci) ?. Almeno per alcuni fondi della zona IN1 situati immediatamente a contatto con il sedime aeroportuale è quindi ancora prematuro parlare di definitivo consolidamento dei tracciati viari; un margine di incertezza, tale da influenzare alcune delle principali disposizioni previste dal nuovo PR (in particolare la linea di costruzione in continuità in funzione di schermo fonico lungo l'aeroporto) permane. 6.3. Conclusione In definitiva, l'operato del CdS non può essere censurato nel

presente caso. Il differimento della decisione di approvazione del PR su parte del comparto di “ _____ - _____ ” e la relativa introduzione di una zona di pianificazione è legittimato dalla presenza di quei “ conflitti con i principi pianificatori o problemi particolari relativi all’uso del territorio “ che la legge (art. 58 cpv. 1 LALPT) pone a fondamento delle zone di pianificazione . Quanto alla proporzionalità della contestate misure, va detto che stante le incognite d’ordine superiore citate, risultava oggettivamente difficile delimitare con esattezza il perimetro della zona colpita; si tratta innanzitutto di garantire, attraverso provvedimenti a carattere temporaneo, la pianificazione senza intoppi di programmi di ampio respiro e incidenza territoriale quali il PTL e, soprattutto, la concessione federale dell’aeroporto di Agno, senza che a questo stadio si possa conoscere con sufficiente certezza se la superficie ora bloccata verrà e in quale misura effettivamente vincolata. I motivi che hanno portato il CdS a delimitare il comparto oggetto della sospensione della decisione e della ZP sono talmente legati a circostanze particolari e dipendono a tal punto da valutazioni tecniche specialistiche (calcolo delle immissioni foniche) da non consentire al tribunale di intervenire con correttivi di cui difficilmente potrebbe valutare le implicazioni, in particolare sulla funzionalità dell’insieme. La rilevanza sul piano territoriale della concessione federale “sub iudice” (e in minor misura della strada di PR n. _____) è tale da richiedere di mantenere la pianificazione al riparo da iniziative edilizie o pianificatorie che potrebbero seriamente comprometterla o comunque renderne più ardua l’applicazione. Il provvedimento pianificatorio dedotto in giudizio (al pari della ZP oggetto di separata decisione del TPT) resiste pertanto indenne alle censure ricorsuali di cui é stato fatto segno e merita di essere confermato in questa sede. La sua costituzionalità non può essere messa in forse e neppure, in generale, la sua fondatezza e idoneità. Il ricorso su questo punto va quindi integralmente respinto. 7. Ricomposizione particellare Strettamente legata al tema precedente è la questione dell’art. 55 cpv. 6 NAPR, che subordina a una ricomposizione particellare l’edificabilità dei mappali n.

_____, _____, _____, _____, _____ e _____ RFD ,
situati in parte nell’area di “ _____ - _____ ” oggetto della zona di pianificazione. Il ricorrente ha contestato la mancata approvazione di questo disposto da parte del CdS; in realtà, come precisato nelle osservazioni al ricorso, la decisione relativa all’art. 55 cpv. 6 NAPR è stata sospesa parallelamente alla sospensione della decisione approvativa di tutto il comparto delimitato nell’Allegato 1 della ris. impugnata. Il ricorso su questo punto è pertanto privo di oggetto; quanto alle considerazioni di merito sulla sospensione della decisione, valgono qui le conclusioni espresse nei considerandi precedenti. 8. Strada di PR n. 11 Il CdS non ha approvato lo stralcio della parte terminale della strada di servizio n. _____ perché verrebbe a mancare la coordinazione con il vicino Comune di _____ ed in particolare il previsto collegamento con la strada di servizio denominata Q2 nel PR di _____ (prevista, ma non ancora realizzata). Le due strade dovrebbero congiungersi lungo l’argine del fiume _____, nella zona industriale-artigianale IN2 situata a nord della cantonale della _____. Il Municipio di _____ chiede invece la conferma dello stralcio del tratto finale della strada di PR n. _____ per scongiurare il transito, sulla rete viaria comunale, del traffico indotto dalla zona industriale di _____, osservando che già ora diversi e importanti comparti territoriali del confinante comune sono accessibili solo grazie a soluzioni viarie che fanno capo alla rete stradale di _____. Sull’argomento va ricordato che il precedente PR di _____ (1985) prevedeva il prolungamento della strada sino al confine giurisdizionale con _____ (al momento esiste solo una pista sterrata); di conseguenza il comune di

_____ ha inserito nel proprio PR la strada “Q2”, con l’intenzione di collegarsi alla prima sul confine. Considerato l’obbligo di coordinare le pianificazioni risultante dall’art. 2 cpv. 1 LPT, non risulta ammissibile ora decretare lo stralcio pure e semplice della strada di PR n. _____; bene ha fatto il Consiglio di Stato a non approvarlo. La questione, ne conveniamo qui con l’insorgente, è in stretta connessione con la pianificazione viaria dell’intera zona industriale-artigianale compresa tra la cantonale _____ - _____ a ovest e il fiume _____ a est, zona che i due comuni condividono. Si tratta tuttavia di un problema a carattere marcatamente tecnico e che non può essere risolto da questa autorità giudicante. Spetterà se del caso al Consiglio di Stato, promuovere una verifica, coinvolgendo i due comuni, degli assetti pianificatori e viari della zona industriale, proponendo delle soluzioni accettabili ad entrambi. L’insorgente Municipio non può invece pretendere la conferma dello stralcio della strada in questa sede. Su questo punto, al pari dei precedenti, il gravame è di conseguenza respinto.

E. 9

Per le pregresse considerazioni il ricorso è respinto; il Comune di _____, che non è intervenuto a difesa di interessi patrimoniali, è comunque esentato dal pagamento di tasse di giustizia e spese. Per questi motivi, viste le normative la fattispecie applicabili, dichiara e pronuncia 1. Il ricorso é respinto . 2. Non si prelevano tasse di giudizio né spese. 3.

Intimazione: _____ - Avv. _____, _____ - Municipio di _____ - Consiglio di Stato, _____ - Sezione pianificazione urbanistica, _____ Tribunale della pianificazione del

territorio Il presidente

Il segretario

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