

TI_GERICHTE 90.1997.135 vom 7. April 1998

TI Tribunale d'appello, 1998-04-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1997.135

FR: TI_GERICHTE 90.1997.135 du 7 avril 1998

IT: TI_GERICHTE 90.1997.135 del 7 aprile 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.

2. Autonomia comunale - potere cognitivo Il ricorrente invoca la violazione dell'autonomia comunale e accusa il Consiglio di Stato di aver ecceduto il proprio potere di apprezzamento. Va premesso, in proposito, che 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 _____). 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, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del Piano Direttore cantonale. 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 1. giugno 1995 in re Comune di Gandria, 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). 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, come nella fattispecie, col ricorso è impugnata una modifica d'ufficio del PR; cfr. DTF 23.6.1995 1P.135/1995 in re Fond. University of philosophy conc. PR Breganzona).. 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

In concreto la censura di violazione della propria autonomia sollevata dal Comune, poggia sull'assunto che la regolamentazione delle zone di edifici e attrezzature di interesse pubblico (EAP) contenuta nell'originario art. 42 NAPR e l'imposizione di un vincolo di inedificabilità su alcuni fondi in zona industriali teso alla realizzazione di una strada di circonvallazione, rispettino i principi fondamentali della pianificazione del territorio, non siano palesemente inopportuni né contrastino con interessi pianificatori superiori, ragion per cui l'opposizione o le modifiche d'ufficio introdotte dal Consiglio di Stato non trovano giustificazione. In discussione è innanzitutto l'adeguatezza, proclamata dai ricorrenti ma negata dal Consiglio di Stato, del solo indice di edificazione (IE) di 3,0 mc/mq per regolamentare indistintamente tutte le aree EAP previste nell'apposito piano. Si ricorda che nella decisione impugnata il Consiglio di Stato ha sostituito questo parametro con quello dell'indice di sfruttamento (IS) delle zone adiacenti.

E. 4

Ricordiamo dapprima il significato di IS e IE . L'indice di sfruttamento (IS) è " il rapporto tra la superficie utile lorda degli edifici e la superficie edificabile del fondo " (art. cpv. 1 LE). L'indice di edificabilità (IE), detto anche di cubatura, indica " il numero massimo di metri cubi vuoto per piano che si può costruire per ogni metro quadrato di superficie edificabile " (Scolari, Commentario LALPT-LE n. 112). Come osserva il citato autore, l'IE, che è tra gli indici più usati in Italia, "da noi viene a volte usato per determinare l'edificabilità delle zone artigianali e industriali, specialmente per il fatto che l'indice di sfruttamento (qui in senso generale, n.d.r.) non è condizionato dalla variabilità dell'altezza dei piani degli edifici." Il Consiglio di Stato non ha invece ritenuto adatto questo indice per la regolamentazione delle aree EAP di _____, dal momento che l'applicazione del medesimo IE a strutture pubbliche profondamente diverse quali, ad esempio un asilo infantile o una casa per anziani, risulterebbe poco opportuna. Dal canto suo il ricorrente invoca la necessità di instaurare nelle zone EAP (in tutto una decina sparse nel territorio comunale) un regime per quanto possibile flessibile, che consenta di adattare l'opera in caso di mutamento delle circostanze intervenuto durante il periodo compreso tra l'approvazione del piano e la sua realizzazione. Ora, l'imposizione di un IS in sostituzione all'IE disattende questa esigenza, rendendo di fatti più difficile la progettazione delle opere pubbliche e la valutazione del loro inserimento urbanistico nelle aree a loro destinate.

E. 5

La censura merita un'attenta disanima. Il TPT ha già avuto occasione di chinarsi più volte sul problematico rapporto tra indice di edificabilità e indice di sfruttamento. In due casi recentemente decisi, si trattava di convalidare o meno la regolamentazione per il tramite di questi indici (o di uno solo) di zone miste industriali-artigianali-amministrative nei comuni di _____ e _____ (_____). In entrambi casi l'intervento del Consiglio di Stato nella pianificazione comunale era dettato dalla preoccupazione di limitare lo sfruttamento a fini commerciali-amministrativi di queste zone, sfruttamento che l'applicazione del solo indice di edificabilità avrebbe favorito oltre misura, con conseguenze rilevanti a livello di dimensionamento del PR, di traffico indotto, di inquinamento fonico e atmosferico e di concorrenza alla destinazione industriale. Riassumendo per sommi capi le decisioni del TPT, si è giunti alla conclusione che se il parametro dell'IE è generalmente adatto alle esigenze dell'industria (che richiede locali assai alti ed ha quindi un utilizzo poco intensivo della superficie), non altrettanto si può dire per le attività amministrative o commerciali che sfruttano invece intensivamente il suolo; in tali casi la sola imposizione di un IE non dà garanzie sufficienti per l'uso parsimonioso del suolo in vista di un insediamento ordinato, commisurato ai bisogni della popolazione e dell'economia, soprattutto in comparti afflitti già ora dalla congestione del traffico e da immissioni eccessive. Risultava quindi necessario abbinare all'IE un IS adeguato, e, eventualmente, prendere altri provvedimenti atti a frenare l'indiscriminato insediamento di attività commerciali o amministrative (ad es. limitazione delle superfici dei centri commerciali o ancora del numero dei posteggi, come previsto nella zona industriale di _____).

E. 6

. Nel caso concreto il problema si pone però sotto un aspetto diverso. L'IE proposto dal Comune intende qui regolamentare la capacità edificatoria di aree EAP e non di zone industriali o miste. Alcuni dei pericoli paventati dal CdS nei casi precedentemente citati sono già esclusi dalla particolare destinazione delle aree EAP. Non si vede ad esempio infatti quale influenza possa avere, per una determinata opera pubblica, l'applicazione di un IE piuttosto che di un IS sul dimensionamento del PR in termini di unità insediative o posti-lavoro o ancora quali effetti possa avere sui flussi di traffico e le relative nocive immissioni. Qualunque siano i parametri edificatori validi, un asilo sarà sempre costruito in funzione del numero di bimbi che lo frequenteranno, una casa per anziani in funzione degli ospiti previsti e una palestra si adatterà alle esigenze delle locali società sportive.

E. 6.1

. L'art. 42 NAPR, modificato in sede di revisione parziale del PR e adottato dal CC di _____ nella seduta del 18.12.1995, recitava: 2. "Per quanto concerne le norme edilizie il Municipio stabilirà le modalità d'intervento tenuto conto delle caratteristiche particolari di ogni tipo di attrezzatura o edificio. Le distanze da confine sono stabilite a dipendenza di quelle valide nelle zone adiacenti, nell'intento di salvaguardare un inserimento armonioso nel contesto urbanizzato. Se l'altezza delle costruzioni pubbliche è maggiore rispetto alle zone adiacenti, occorrerà aumentare la distanza dai confini di $\frac{1}{2}$ della distanza prescritta per la rispettiva zona adiacente. Ove prescrizioni planovolumetriche non dispongono altrimenti valgono i seguenti parametri edificatori: $H = \text{libera}$ I.E. $\text{max} = 3.0 \text{ mc/mq}$ ", Il Cantone, come detto, ha sostituito l'IE massimo di 3.0 mc/mq con quello dell'IS valido nelle zone adiacenti, lasciando tuttavia invariati gli altri parametri edificatori, ed in particolare l'altezza degli edifici EAP, che rimane libera. Questa modifica

è tuttavia di dubbia efficacia. Il Comune ricorrente ha giustamente rilevato che le costruzioni EAP, pur essendo sovente inserite in quartieri residenziali, sono sostanzialmente (non fosse altro per la loro destinazione) diverse dagli interventi dell'edilizia privata. Applicare loro un parametro edilizio quale l'indice di sfruttamento valido per le adiacenti zone residenziali sarebbe quindi assurdo; viene citato l'esempio di una casa per anziani, che essendo situata in prossimità di una zona R2, si vedrebbe costretta a rispettare un I.S. di 0,5 assolutamente inadeguato alle proprie esigenze. Si sottolinea inoltre il fatto che, a differenza dell'edificazione abitativa privata, le superfici destinate ai servizi e ai depositi, che nelle opere EAP occupano uno spazio importante, vanno computati nell'I.S. Per la determinazione di un I.S.: corretto occorrerebbe quindi riferirsi già ad un progetto di massima dell'opera. Sono questi argomenti di una certa importanza a favore del criterio dell'I.E., che ha il pregio di essere di più semplice e immediata applicazione. In definitiva, la scelta comunale, che ha adottato il criterio dell'indice di edificabilità per regolamentare le sue aree EAP, appare oggettivamente sostenibile, coerente e preferibile a quella imposta dal CdS.

E. 6.2

Se la scelta di prevedere un parametro che indichi la cubatura massima degli edifici nelle aree EAP può, per i motivi indicati al paragrafo precedente, essere ritenuta valida, la norma di cui all'art. 42 NAPR risulta però eccessivamente vaga e generica su altri punti, non emendati dal CdS. Ci si riferisce in particolare alle disposizioni concernenti le distanze da confine e l'altezza massima degli edifici. La regola secondo la quale in caso di superamento dell'altezza prevista nella zona adiacente occorre aumentare di $\frac{1}{2}$ la distanza da confine è troppo riduttiva e potrebbe risultare eccessivamente penalizzante per lo stesso ente pubblico. Non è dato infatti di sapere se anche un superamento minimo della quota di riferimento (poniamo di soli 10 o 20 cm) faccia immediatamente scattare quest'obbligo. All'opposto, questa misura potrebbe rivelarsi insufficiente se nell'area preposta venisse realizzato un edificio pubblico notevolmente più alto di quelli circostanti. Peraltro, giustificati dubbi solleva anche il fatto che l'art. 42 NAPR non preveda alcun limite nell'altezza massima degli edifici; questa circostanza rende obiettivamente difficile per i proprietari delle zone adiacenti la valutazione del prevedibile impatto delle strutture pubbliche sulle loro proprietà.

E. 6.3

. La conclusione di questo breve "excursus" sull'art. 42 NAPR appare chiara; in sé non vi è nulla di male se, come proposto dal Comune, l'edificazione delle aree EAP viene regolamentata dall'indice di edificabilità piuttosto che dal più classico strumento dell'indice di sfruttamento. La modifica d'ufficio operata dal Consiglio di Stato non ha invece toccato quelli che sono i punti oggettivamente deboli della norma impugnata, vale a dire le distanze da confine e le altezze degli edifici. Sotto questo profilo l'art. 42 NAPR è decisamente carente e necessita senz'altro dei correttivi. Ora però, non tocca a questo Tribunale sopperire alle mancanze rilevate nella disposizione, né ne avrebbe il diritto considerato il suo limitato potere di esame. Questi punti della norma non sono infatti in contestazione e non formano oggetto di ricorso. In virtù del principio dell'autonomia comunale in ambito pianificatorio, al TPT non rimane altra soluzione che invitare il Comune a rielaborare e completare la norma tenendo conto delle indicazioni contenute in questa decisione, valutando in particolare l'opportunità di introdurre un'altezza massima degli edifici.

E. 7

Decisamente contestato è anche lo stralcio del vincolo di inedificabilità posto sui parte dei f.n. _____, _____, _____, _____, _____ e _____ RFD.

Rammentiamo che questo vincolo imponeva una fascia di arretramento inedificabile su alcuni fondi siti in zona industriale per due principali motivi. Da un lato si trattava di assicurare degli spazi liberi da costruzioni in un area interessata dalla futura strada di circonvallazione del nucleo di _____ e dall'altro di imporre un allineamento urbanistico dei nuovi edifici su quelli già presenti.

E. 7.1

. Nel progetto presentato dal Comune la strada di circonvallazione, prolungamento della strada industriale esistente, prosegue in linea retta sino al riale _____ e, dopo averlo scavalcato, risale sul lato opposto sino ad innestarsi con un'ampia curva nell'attuale strada cantonale in direzione di _____. In sede di esame preliminare vari uffici cantonali (in particolare l'UPN e la Sez. agricoltura) hanno però espresso delle perplessità sul tracciato, invitando l'esecutivo comunale a voler considerare delle soluzioni alternative. Tenuto conto di queste rimostranze, il Comune di _____ ha pertanto rinunciato ad iscrivere nel PR il tracciato della strada sottoforma di vincolo definitivo; non volendo tuttavia che nel frattempo il sorgere di nuovi edifici rendesse troppo difficile se non addirittura impossibile la progettazione dell'opera, ha ritenuto di inscrivere a PR un vincolo di inedificabilità.

E. 7.2

La necessità per il Comune di _____ di dotarsi di una strada di circonvallazione è incontestabile; il tracciato dell'attuale cantonale, che taglia praticamente in due il nucleo del villaggio, è fonte di forti disagi per la popolazione residente. Il previsto aumento del traffico sulla tratta _____ - _____ - _____ non farà altro che peggiorare la situazione. L'autorità cantonale medesima non nega che vi sia un interesse pubblico alla realizzazione di tale opera. A questo proposito si osserva che una strada di circonvallazione era già contenuta nel PR 1988, con un tracciato più corto e diretto, che tuttavia non può oggi più essere preso in considerazione perché verrebbe a lambire la zona in cui è situata la casa per anziani del _____. La regolare procedura pianificatoria esige in questi casi, è vero, l'iscrizione nel Piano del traffico della nuova arteria a titolo di vincolo definitivo; tale soluzione era tuttavia impraticabile al momento dell'approvazione del PR, viste soprattutto le obiezioni al tracciato poste dai servizi dipartimentali. Ora, l'iscrizione di una fascia di inedificabilità in un simile contesto di incertezza e indeterminazione (la strada passerà davvero lì? è necessaria tutta questa porzione di terreno?) non risulta giustificato da un reale interesse pubblico. Se le intenzioni del Comune sono quelle di far sì che, in attesa di un approfondimento delle varie soluzioni progettuali, nella zona interessata non sorgano ulteriori ostacoli (leggi costruzioni), lo strumento più adatto (oltre che pianificatoriamente più sostenibile) sarebbe stato quello di istituire una zona di pianificazione. Ci si potrebbe inoltre chiedere se a livello espropriativo un vincolo di inedificabilità non rischia di generare già sin d'ora delle onerose (per l'ente pubblico si intende) richieste di indennizzo da parte di proprietari toccati. Dal profilo dell'adeguatezza la proposta del Comune di _____ appare pertanto insostenibile, e bene ha fatto il Consiglio di Stato a non approvarla.

E. 7.3

A sostegno del vincolo il Comune ha tuttavia avanzato anche il perseguimento di importanti obiettivi di natura urbanistica . Per i fondi n. _____ e _____ RFD, i più toccati dalla misura, si tratta in effetti di riproporre un allineamento dei futuri edifici industriali su quelli già esistenti posti più a sud (cfr. planimetria in atti). Analogo discorso vale per il f.n. _____, situato a nord del riale _____ in prossimità del previsto innesto della strada di circonvallazione nella cantonale : la presenza del bosco lungo il riale implica infatti già (in caso di ricostruzione o nuova costruzione) una linea di arretramento ai 10 ml dal limite, così come disposto dalle norme federali e cantonali in materia forestale. In quest'area ora caratterizzata da un'edificazione eterogenea e scomposta (ex-centro Quadri) si tratterebbe inoltre di predisporre un più ordinato e razionale inserimento dei futuri corpi edificabili lungo una linea parallela al riale e alla futura strada. Se è questo lo scopo principale perseguito dal vincolo, e così parrebbe, il vincolo adottato non è allora quello adatto. Non si tratta infatti di rendere inedificabili queste porzioni di fondo tramite delle linee di arretramento, quanto piuttosto di stabilire delle vere e proprie linee di costruzione o di allineamento di natura obbligatoria (cfr. Adelio Scolari, Commentario LE-LPT-LAC, n. 1027, pag. 480). L'imposizione di un simile vincolo dovrebbe inoltre essere accompagnata da una norma esplicita (nel presente caso non è ben chiaro se sia prevista o meno) che preveda la possibilità di computare gli indici edificatori sull'intero fondo, come è d'uso in casi analoghi.

E. 7.4

Risulta chiaramente dalle pregresse considerazioni che il discusso vincolo di inedificabilità non risulta lo strumento pianificatorio adatto al conseguimento degli scopi prefissi; giustamente il Consiglio di Stato ne ha decretato lo stralcio. Resta beninteso riservata la facoltà per il Comune di _____ di proporre una variante di PR per l'introduzione di un vincolo di allineamento o di linea di costruzione obbligatoria. Per questi motivi, viste le normative alla fattispecie applicabili, dichiara e pronuncia 1. Il ricorso è parzialmente accolto nel senso dei considerandi §) di conseguenza la risoluzione impugnata è annullata nella misura in cui fa obbligo a Comune di modificare l'art. 42 NAPR come al dispositivo 3.5 della stessa; 2. Non si prelevano spese né tasse di giudizio. Il Cantone verserà al Comune fr. 500.-- (cinquecento) di ripetibili. 3. Intimazione: _____ - _____ - 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.