

TI_GERICHTE 90.1998.2 vom 7. Juli 1998

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1998.2

FR: TI_GERICHTE 90.1998.2 du 7 juillet 1998

IT: TI_GERICHTE 90.1998.2 del 7 luglio 1998

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1.1

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 del signor Ortelli, già insorto in prima sede, per gli stessi motivi, giusta l'art. 35 LALPT, è pacifica (art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT). Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, il ricorso è ricevibile in ordine.

E. 1.2

Per quanto concerne i ricorrenti _____, si rileva che l'art. 33 cpv. 3 lett. a. LPT prescrive al diritto cantonale di garantire la legittimazione a ricorrere per lo meno nella stessa misura prevista per il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. La qualità per ricorrere è regolamentata in quell'ambito dall'art. 103 OG che la riconosce a chiunque è toccato dalla decisione impugnata ed ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o modifica. In questo senso va interpretato l'art. 38 LALPT. Secondo la giurisprudenza federale per riconoscere l'interesse legittimo occorre che il ricorrente sia toccato dalla decisione impugnata più di qualsiasi altro cittadino ed abbia a trovarsi con l'oggetto del litigio in un rapporto particolarmente stretto, mostrando un interesse personale, immediato ed attuale (DTF 113 Ib 228). In concreto merita di essere condivisa la decisione del Consiglio di Stato di entrare nel merito del ricorso della signora _____: proprietaria del mapp. n° _____ RFD di _____, situato in zona _____, essa è toccata dal nuovo azzonamento, che, disciplinando un'area che forma un'unità territoriale con la zona dov'è situata la sua casa, è atto a produrre ripercussioni anche sul territorio comunale di _____. Basti pensare all'aumento di traffico causato dal possibile insediamento di attività commerciali. La legittimazione attiva della signora _____, già insorta in prima sede, per gli stessi motivi, è dunque data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT. Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, anche il suo ricorso è ricevibile in ordine.

E. 2

Corrisponde a principi generali del diritto pubblico e in particolare al diritto di essere sentito, che i motivi della decisione debbano essere noti all'interessato. "S'egli infatti non conosce i fatti e le norme ritenute decisive dall'autorità decidente non potrà spesso farsi un quadro dell'effettiva portata della decisione. Per di più non potrà adeguatamente impugnarla, giacché né lui né l'autorità ricorsuale avranno gli elementi per controllarne la fondatezza" (DTF 98 Ia 460 ss, trad. ns.). In linea con questo principio, l'art. 26 LPamm, applicabile in forza del richiamo dell'art. 38 cpv. LALPT, prescrive di motivare ogni decisione, esigendo per giunta la forma scritta. Non occorre che la motivazione si esprima su tutti gli argomenti di fatto o di diritto toccati dal ricorso. L'autorità può limitarsi ai punti essenziali ai fini del giudizio (cfr. DTF 112 Ia 110). E' quanto è avvenuto nel presente caso. Il Consiglio di Stato ha esposto nelle linee essenziali i motivi per i quali ha respinto i gravami ed approvato, malgrado le censure ricorsuali, l'assegnazione alla zona R2s del quartiere _____. Ciò è d'altronde bastato ai signori _____ per presentare un più che circostanziato ricorso.

E. 3

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. 4.1

La pianificazione del territorio trova la sua base costituzionale nell'art. 22 quater Cost, adottato da popolo e cantoni il 14 settembre 1969. I Cantoni dovranno, nell'ambito delle norme generali che la Confederazione stabilirà in via legislativa, allestire piani di azzonamento "per assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio" (cpv. 1). Nello stesso tempo è stato adottato l'art. 22 ter che eleva la proprietà a diritto costituzionalmente garantito, dando tuttavia facoltà a Confederazione e

Cantoni di restringerla, rispettivamente espropriarla (in via legislativa) se l'interesse pubblico lo richiede. Il quesito si pone frequentemente nell'ambito della pianificazione, nei casi in cui non è possibile attuare il precetto dell'art. 22 quater (ossia assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio) senza ledere la proprietà. Non basta tuttavia un interesse generico: quello specifico addotto a giustificazione della restrizione deve predominare sugli altri interessi pubblici confliggenti e prevalere finalmente sull'interesse privato.

E. 4.2

La Confederazione ha fatto uso delle competenze conferitegli dall'art. 22 quater Cost emanando la LPT, entrata in vigore il 1.1.1980. Giusta l'art. 1, Confederazione, Cantoni e Comuni provvedono affinché il suolo sia utilizzato con misura. Essi coordinano le loro attività d'incidenza territoriale e ordinano l'insediamento in vista di uno sviluppo armonioso del Paese. Essi tengono conto delle condizioni naturali, come pure dei bisogni della popolazione e dell'economia. L'art. 3 enuncia i principi pianificatori cui le autorità pianificatrici devono attenersi, menzionando in primo luogo il rispetto del paesaggio ed esigendo in particolare a questo fine l'integrazione nel paesaggio degli insediamenti (cpv. 2 lett. b). Al capoverso 3 è invece espresso il principio, già contenuto in nuce nell'art. 1, che gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione. Qui è inserita la precisazione secondo cui occorre in particolare inserire negli insediamenti molti spazi verdi e alberati (lett. e), preservando quanto possibile i luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive o moleste (lett. b).

E. 4.3

La pianificazione del territorio avviene segnatamente attraverso il piano di utilizzazione comunale (Piano regolatore: PR) che, giusta l'art. 14 LPT, disciplina l'uso ammissibile del suolo, delimitando in particolare le zone edificabili, agricole e protette, così come definite agli art.li 15, 16, 17 LPT. Queste le zone prescritte dal diritto federale. I Cantoni possono prevederne altre (art. 18 LPT). Nel Cantone Ticino l'art. 28 cpv. 2 lett. a LALPT dà facoltà al Comune di "precisare la destinazione delle zone edificabili destinate all'abitazione e al lavoro. La destinazione di queste zone può ulteriormente essere precisata e limitata; segnatamente possono essere previste zone per residenze esclusivamente o parzialmente primarie o secondarie, zone industriali o artigianali con adeguati servizi. All'interno delle zone possono essere previsti ulteriori vincoli o agevolazioni per particolari forme di utilizzazione quali quelle destinate al turismo o allo svago". Il Piano regolatore deve dunque in primo luogo suddividere il territorio in zone; ad es. zone industriali, agricole, forestali, d'interesse storico, ambientale-paesaggistico e residue; deve quindi stabilire i parametri edificatori zona per zona, specificarne la destinazione, precisare gli usi ammessi e se del caso in quale misura e a quali condizioni. Tutto ciò rientra nella sfera di competenza del Comune. Come afferma _____ (Commentario alla Costituzione federale, ad art. 22 quater n. 10), entro i limiti della loro autonomia i Comuni " possono essere attivi in materia di legislazione e creare loro stessi le basi per una restrizione della proprietà ".

E. 5.1

Come già ricordato, l'art. 22 ter Cost. eleva la proprietà a diritto costituzionalmente garantito, dando tuttavia facoltà a Confederazione e Cantoni di limitarla, nella misura in cui la restrizione si fonda su una base legale sufficiente, è giustificata da motivi d'interesse pubblico ed è proporzionata (G. Müller, Commentaire de la Cost. féd, art. 22 ter, n. 16). A

tale proposito va sottolineato che in linea generale è pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua frazione significativa che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. V'è interesse pubblico a un provvedimento di pianificazione del territorio quando la sua adozione corrisponde a un bisogno importante, chiaramente avvertito dalla collettività (G. Müller, Commentaire del la Cost. féd., art. 22ter n. 34). Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in giuoco. Nel caso concreto, l'art. 36 NAPR, disciplinante la zona R2s di _____, configura una norma generale ed astratta, adottata dal Consiglio comunale, ossia dall'organo competente in materia comunale a norma di LOC. Il contestato disposto costituisce dunque la valida base legale delle restrizioni della proprietà lamentate in questa sede. Rimane dunque da esaminare se nella fattispecie il contenuto della norma è sorretto da un eminente interesse pubblico e, in caso di risposta affermativa, se la restrizione della proprietà è proporzionata al fine perseguito.

E. 5.2

Per rispondere al quesito occorre analizzare più da vicino la situazione del comparto _____. Il sopralluogo esperito da questo Tribunale ha permesso di appurare che la zona costituisce un quartiere eminentemente residenziale, tranquillo e appartato, quasi interamente ricoperto da ville a uno o due piani, immerse nel verde, e 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 compiuta e consolidata. Da un esame degli atti all'incanto, ed in particolare del Rapporto di pianificazione, risulta che la disciplina proposta dal Comune per il comparto merita di essere condivisa nella misura in cui tende a semplificare i parametri edificatori (abolizione dell'indice di occupazione, del numero massimo di piani ammesso, della possibilità di beneficiare delle facilitazioni per costruzioni su grandi superfici e dell'obbligo di aumentare la distanza da confine per facciate lunghe più di ml 16.00), assicurando tuttavia la necessaria regolamentazione di base circa l'utilizzazione e l'edificabilità della zona (cfr. art. 29 LALPT). Tale impostazione corrisponde peraltro all'indirizzo generale del nuovo piano delle zone e delle NAPR del Comune, tendente a razionalizzare i parametri di zona, riducendoli al minimo indispensabile (cfr. Rapporto di pianificazione, p. 19).

E. 5.3

Dagli atti non emerge invece alcun dato concreto né tanto meno sono adottati i motivi, comprovanti un'effettiva e reale necessità di permettere "tout court" l'insediamento di attività commerciali e di modificare i parametri relativi all'altezza degli edifici (cfr. Rapporto di pianificazione, p. 19-20). Anzi, così come formulate, le modifiche proposte dal Comune sono in grado di sovvertire il carattere residenziale e la tipologia del quartiere e non trovano giustificazione ai sensi dell'art. 21 LPT. Per quanto concerne la possibilità di insediare attività commerciali va osservato che l'assenza di differenziazioni di sorta, salvo per il limite posto dall'attribuzione del grado di sensibilità II al rumore (art. 36 e 13 NAPR), permette di destinare al commercio interi edifici, adibendoli ad esempio a fitness-center, a negozi o a filiale di banche. La nuova destinazione non è inoltre stata valutata alla luce delle conseguenze sul traffico veicolare: Via _____ - strada in pendenza, di larghezza compresa fra i ml 3.00 e i ml 4.00 ed a fondo cieco - risulta in effetti perfettamente adeguata alla destinazione residenziale della zona, ma non ad un'intensità d'uso maggiore. Senza poi dimenticare i problemi derivanti dall'obbligo di formare un numero adeguato di posteggi per destinazioni commerciali, obbligo sancito dal nuovo art. 44 NAPR. Diverso il caso in

cui il Comune avesse specificato nella norma l'intensità e i limiti della nuova funzione, permettendo l'insediamento di determinate attività (studio legale, studio medico, ecc.) a complemento della funzione abitativa. Resta naturalmente riservata la facoltà del Comune di modificare in tal senso l'art. 36 NAPR attraverso una variante del PR. In merito all'abbuono in altezza, il Rapporto di pianificazione, che dichiara proprio la volontà di salvaguardare il carattere residenziale del quartiere _____ sia dal profilo della tipologia insediativa che da quello della limitazione del traffico (cfr. Rapporto di pianificazione, Premessa e p.18), omette di considerare che il nuovo parametro è atto a mutare la tipologia del quartiere, in quanto molti fondi presentano una pendenza superiore al 30 %: la possibilità di edificare fino a (ml 7.50 + ml 1.50 =) ml 9.00 alla gronda e (ml 9.50 + ml 1.50 =) ml 11.00 al colmo, se sommata all'abolizione del numero di piani massimo ammesso, può in effetti scompensare l'assetto tipologico attuale. Tant'è che lo stesso Municipio, in sede di risposta al ricorso presentato in prima istanza, non si era opposto ad una riduzione dell'abbuono a ml 0.50, variante questa che va scartata perché permetterebbe, seppur in modo angusto, un'edificazione a tre piani (cfr. art. 35 RALE). In conclusione, 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 completamente alla nuova regolamentazione.

E. 6

Per i motivi qui esposti, l'assegnazione al comparto litigioso della funzione commerciale e la concessione di un abbuono di ml 1.50 sull'altezza per terreni con pendenza maggiore al 30% 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. Le spese, le tasse di giudizio nonché le ripetibili seguono la soccombenza. Poiché il Comune è intervenuto non a difesa di interessi patrimoniali ma nell'esercizio delle sue funzioni pubbliche va esente da spese e tassa di giudizio. Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia

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