

# TI\_GERICHTE 90.1998.3 vom 3. August 1998

TI Tribunale d'appello, 1998-08-03, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.1998.3](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1998.3)

FR: TI\_GERICHTE 90.1998.3 du 3 août 1998

IT: TI\_GERICHTE 90.1998.3 del 3 agosto 1998

## Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

## Erwägungen

### E. 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, salvo per la censura relativa alla fascia alberata, improponibile in questa sede poiché non sollevata davanti al Consiglio di Stato, la legittimazione attiva della signora \_\_\_\_\_, già ricorrente 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. 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 (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 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. 3**

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 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), rendendo vincolante verso i privati detto ordinamento oltre che il contenuto del PD (art. 21 cpv. 1 LPT). Compito fondamentale del PR è la delimitazione delle zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT).

### **E. 4**

Ai sensi dell'art. 26 LALPT, un 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 i piani del paesaggio, delle zone, del traffico, delle attrezzature e costruzioni di interesse pubblico e il piano indicativo dei servizi pubblici (art. 28 LALPT). In particolare esse fissano i fondi la cui utilizzazione è subordinata a un piano particolareggiato, a un piano di quartiere o ad un'operazione di ricomposizione particellare (art. 28 cpv. 2 lett. c). Il piano di quartiere è un progetto planovolumetrico per un insieme di edifici, inteso a favorire la promozione urbanistica quando sussiste un interesse generale derivante dalla realizzazione degli obiettivi urbanistici qualitativi fissati dal piano regolatore (art. 56 cpv. 1 LALPT). Il PR stabilisce se l'allestimento del piano di quartiere è obbligatorio o facoltativo. Esso fissa inoltre la superficie minima dei fondi, i requisiti qualitativi minimi e i parametri edilizi minimi e massimi. Il piano di quartiere segue la procedura di una domanda di costruzione (art. 56 cpv. 2 e 3 LALPT).

### **E. 5.1**

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, 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 10 febbraio 1992 in re Micheli, consid. 5b; DTF 115 Ia 29 consid. 4, 114 Ia 249 consid. 5a, 114 Ia 337 consid. 2, 113 Ia 364 consid. 2). Nella presente fattispecie occorre dunque analizzare se i vincoli previsti in località \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ risultano sorretti da un eminente interesse pubblico e, in caso di risposta affermativa, se la restrizione della proprietà è proporzionata al fine perseguito. 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.

### **E. 5.2**

Per rispondere al quesito occorre analizzare più da vicino la situazione dei due comparti. Dal piano delle zone del Comune si evince che l'area gravata dal vincolo di piano di quartiere, situata in località \_\_\_\_\_, costituisce una fascia di terreno lunga circa ml 250.00 e larga ml 40.00, confinante a nord con la strada Cantonale e a sud con la zona agricola. Le porzioni di territorio situate a ovest e a est del comparto e al di là della strada Cantonale, sono inserite in zona R4, rispettivamente R3b, e risultano, salvo pochi fondi, completamente edificate e consolidate. Il sopralluogo esperito da questo Tribunale ha permesso di appurare che il comparto gravato dal vincolo presenta, per la sua posizione di transizione fra la zona agricola a sud e la strada cantonale e il comprensorio edificato a nord, e per il fatto di costituire l'unica area di considerevoli dimensioni (ca. 10'000 mq) rimasta ineditata, aspetti particolari che impongono di evitarne il sacrificio ad un'edificazione disordinata, pretendendone invece un uso qualificante, basato su un ordinamento che presenti un grado di definizione maggiore rispetto ai parametri ordinari validi per la zona R4. Tale interesse si inserisce peraltro nell'obiettivo generale di valorizzazione e di riqualifica del territorio comunale, obiettivo che ispira tutta la revisione del PR. Ammessa quindi la sussistenza di un interesse pubblico a garantire uno sviluppo controllato del comparto, rimane da esaminare se lo strumento scelto dal Comune sia idoneo al conseguimento dello scopo e proporzionato. Orbene, a mente di questo Tribunale, la forma regolare dell'area colpita dal vincolo non comporta difficoltà particolari nella ricerca di una soluzione spaziale e di un ordine costruttivo qualificante. In quest'ottica il vincolo contestato appare sproporzionato. Non va infatti dimenticato che l'obbligo di edificare in base a un piano di quartiere costringe i proprietari da un lato a riunire i loro fondi ed a proporre un progetto unitario, che si qualifichi dal profilo architettonico e urbanistico rispetto agli altri edifici situati nella zona e che faccia se del caso astrazione dai rapporti di proprietà, "rimodellando" l'area, e dall'altro a rendersi promotori dell'intera operazione. Allo scopo di garantire uno sviluppo controllato del comparto bastava quindi ricorrere a strumenti pianificatori meno sofisticati e onerosi per i proprietari, quali ad esempio l'imposizione di linee di costruzione verso la zona agricola, l'emanazione di prescrizioni tipologiche e insediative particolari, la fissazione nel piano dei percorsi interni. Su questo punto dunque il ricorso merita di essere accolto. Gli atti vengono rinviati al Comune, affinché riesamini l'assetto pianificatorio del comparto tramite l'elaborazione di una variante.

### **E. 5.3**

La situazione del comparto \_\_\_\_\_ presenta invece altre caratteristiche: posto a ridosso del nucleo tradizionale di \_\_\_\_\_, di cui rappresenta la porta d'accesso, e confinante a sud con la zona PN di protezione della natura, esso costituisce, per la sua posizione, un'area pregiata, importante e sensibile, che merita un grado di specificazione dell'utilizzazione maggiore rispetto ai parametri ordinari previsti per la zona R3b: il raccordo con il nucleo, il fronte verso la zona di protezione della natura e il fronte nord a confine con la strada

costituiscono i punti più delicati del comparto, che può essere considerato l'estensione "moderna" del nucleo. Ammessa dunque la sussistenza di un interesse pubblico a garantire un'edificazione dell'area qualificata dal profilo architettonico e ordinata dal profilo urbanistico, va tuttavia negato che il piano di quartiere previsto costituisca lo strumento adatto per raggiungere lo scopo. E' vero che lo strumento del piano di quartiere obbligatorio va usato quando occorre dare un assetto qualificato dal profilo urbanistico e architettonico ad una determinata area. Tale strumento mira però, nella stessa misura, a incentivare la creatività dei promotori, lasciando loro l'iniziativa in merito alla concretizzazione dell'edificazione, ed a soddisfare l'esigenza di maggior adattabilità, flessibilità e tempestività alle necessità contingenti, permettendo l'elaborazione di soluzioni "ad hoc". Come tale esso si presta quindi in modo particolare a disciplinare aree situate in un contesto cittadino. Diversa la situazione del comparto all'esame, in cui prevale non tanto la necessità di lasciare un adeguato margine di manovra ai proprietari dei fondi, garantendo l'elaborazione di soluzioni consone alle esigenze del momento, bensì piuttosto, vista la sua importanza, la necessità di predeterminare gli interventi ammissibili, in base ad un ordine urbanistico definito, che fissi in particolare le soluzioni relative ai punti più delicati e le tematiche insediative da sviluppare. Per tutti questi motivi lo strumento scelto dal Comune non appare idoneo al raggiungimento di una qualifica urbanistica dell'area. Anche in questo caso gli atti vanno rinviati al Comune, affinché riesamini la situazione del comparto e opti per una soluzione più consona al fine perseguito. In tale contesto potrà entrare in linea di conto sia una combinazione fra vari strumenti pianificatori, quale l'imposizione di linee di costruzione, la densificazione delle norme che reggono la zona nel senso di garantire un'edificazione più controllata e qualificata, il disciplinamento della contiguità, la fissazione nel piano dei percorsi interni, ecc., sia l'elaborazione di un piano particolareggiato.

#### **E. 5.4**

In conclusione, va riconosciuto che, nella fattispecie, i piani di quartiere previsti per il comparto \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ non costituiscono uno strumento pianificatorio valido e non potevano quindi venir approvati dal Consiglio di Stato. Non può per contro venir accolta la richiesta della ricorrente tendente a mantenere la validità delle facilitazioni concesse dall'art. 15 NAPR (maggiorazione dell'indice di sfruttamento del 15% e concessione di altezze superiori), facilitazioni queste che non possono venir estrapolate dal contesto dell'intera norma d'applicazione, che va annullata insieme ai vincoli. A questo proposito si osserva che, impregiudicata la sussistenza di un sufficiente interesse pubblico, al Comune resta riservata la facoltà di modificare il PR attraverso una variante che preveda, nel comparto \_\_\_\_\_, l'esclusione dall'edificazione di una superficie unitaria di almeno 2'500 mq e la sua attribuzione alla contigua zona agricola. L'assegnazione di tale compito ai proprietari dei fondi colpiti dal vincolo (cfr. art. 15 cpv. 2 lett. d NAPR) risulta infatti crassamente lesiva del principio secondo cui la funzione fondamentale e indelegabile del PR consiste nel dividere il territorio edificabile da quello non edificabile (art. 14 LPT).

#### **E. 6**

Per i motivi qui esposti, l'emanazione per i comparti litigiosi di un piano di quartiere obbligatorio non corrisponde ad una corretta ponderazione degli interessi in gioco: la modifica 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.