

TI_GERICHTE 90.1998.5 vom 12. Oktober 1998

TI Tribunale d'appello, 1998-10-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1998.5

FR: TI_GERICHTE 90.1998.5 du 12 octobre 1998

IT: TI_GERICHTE 90.1998.5 del 12 ottobre 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, la legittimazione attiva del signor _____ - _____, 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. 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 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. 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). 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. _____ LALPT). 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. _____ cpv. 2 lett. p LALPT). Fissano inoltre i vincoli speciali cui è assoggettata l'utilizzazione di taluni fondi, in particolare per la protezione delle acque, la tutela del paesaggio, dei contenuti naturalistici del paesaggio, degli edifici di pregio storico-culturale o della vista panoramica (art. _____ cpv. 2 lett. h). Possono infine prevedere i fondi la cui utilizzazione è subordinata a un piano particolareggiato, a un piano di quartiere o ad un'operazione di ricomposizione particellare (art. _____ cpv. 2 lett. c). Tutti i vincoli in contestazione dispongono pertanto di una base legale chiara ed esplicita.

E. 4

Piani di quartiere

E. 4.1

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. _____ 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. _____ cpv. 2 e 3 LALPT). 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 de la Cost. féd., art. 22ter n. 34). Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in giuoco.

E. 4.2

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. 4.3

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. 4.4

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 del 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). 5. Fascia alberata Nella risoluzione impugnata il Consiglio di Stato ha ritenuto che il vincolo di servitù a favore del Comune per la creazione di una fascia alberata lungo la strada

Cantonale - fascia che si estende sui due lati a partire dal fondo n° _____ RFD per una lunghezza di ca. ml 500.00 - fosse sorretto da un eminente interesse pubblico e non costituisca una misura sproporzionata per rapporto all'obiettivo di riqualifica urbana e ambientale delle strade di più intensa circolazione, obiettivo perseguito dal Comune con la revisione del PR (cfr. Rapporto di pianificazione, p. 10 e 17). A questo proposito giova ricordare che, come descritto ai considerandi che precedono, salvo per il comparto sottoposto a piano di quartiere, la strada Cantonale attraversa, nel tratto dov'è prevista l'alberatura, un comprensorio ampiamente edificato e consolidato. Dal profilo della sussistenza di un interesse pubblico, bisogna ammettere che la creazione di un viale alberato come quello previsto, anche se limitato nell'estensione a soli ml 500.00, sarebbe in grado di caratterizzare in modo marcato il prospetto dell'asse stradale, qualificando nel contempo l'area circostante. La scelta operata dal Comune non considera tuttavia in modo sufficiente le costruzioni che costeggiano il settore in questione, costruzioni che per almeno la metà della sua lunghezza, e in particolar modo all'inizio e alla fine, intralciano marginalmente o in modo più marcato, l'esecuzione concreta dell'opera. Peraltro, lo stesso rapporto di pianificazione segnala implicitamente le difficoltà relative alla realizzazione del vincolo, osservando che l'ubicazione delle piante dovrà tener conto degli accessi veicolari esistenti come pure di altre particolari esigenze di sistemazione esterna e di recinzioni (cfr. Rapporto di pianificazione, p. 17). Soluzione questa che difficilmente si concilia con la regolarità spaziale necessaria ad un'alberatura. Visto poi il carattere recente della sostanza edilizia presente nella zona, nemmeno si può ipotizzare che la formazione del viale potrebbe avvenire nel tempo a dipendenza della modifica della struttura edilizia esistente. Ne deriva che, oggettivamente, il Comune di _____ potrebbe invocare un interesse pubblico prevalente all'imposizione del vincolo soltanto qualora questo fosse effettivamente idoneo a raggiungere lo scopo di riqualifica urbana ricercato, ciò che in concreto per i motivi sopra esposti va negato. 6. Mapp. n° _____ RFD In merito al vincolo che grava il giardino al mapp. n° _____ RFD il ricorrente contesta l'esistenza di valori ambientali o paesaggistici particolari suscettibili di fondare un sufficiente interesse pubblico. L'autorità governativa ha invece ritenuto che il Comune avesse rettamente individuato nel giardino uno spazio che concorre in modo determinante a caratterizzare e valorizzare il tessuto edificato del nucleo. A mente di questo Tribunale le considerazioni espresse dalle autorità inferiori meritano di essere pienamente condivise: il giardino del ricorrente forma infatti, unitamente a quello contiguo al mapp. n° _____ RFD, anch'esso colpito dal vincolo, un vasto spazio libero terrazzato che si affaccia sul fronte sud del nucleo tradizionale di _____ al cospetto del parco di _____, da cui è separato da un avvallamento. Tale spazio si distingue dalle altre proprietà che concorrono a formare il fronte per la sua posizione avanzata. Orbene, a prescindere dal fatto che il vincolo permette di rafforzare l'aspetto qualitativo dell'alternanza fra spazi aperti e spazi costruiti, che già caratterizza la struttura insediativa del nucleo di _____, appare fuori dubbio che l'interesse a preservare a sud il fronte edificato del nucleo, e quindi la peculiarità e la bellezza del luogo, giustifichi l'esigenza di mantenere libero da costruzioni il giardino del signor _____ - _____, giardino che, unitamente a quello contiguo, concorre in modo determinante a caratterizzare il fronte. Ammessa dunque la sussistenza di un interesse pubblico sufficiente deve ancora essere esaminato il rispetto del principio della proporzionalità, segnatamente se il mezzo adottato è il meno incisivo fra quelli possibili, è idoneo a conseguire lo scopo di interesse pubblico prefisso e se sussiste un rapporto ragionevole tra il risultato da raggiungere e le restrizioni della proprietà necessarie al suo

conseguimento (DTF _____ Ia 98, 113 Ia 137). Nel caso all'esame, oltre a permettere, come detto, la salvaguardia della struttura di alternanza tra zone edificate e zone libere del nucleo, la misura pianificatoria all'esame è certamente atta a tutelare il fronte sud del nucleo. Questi scopi non potrebbero essere raggiunti con limitazioni di altro genere. Alla luce di quanto prescrive l'art. 34 NAPR per i nuclei tradizionali - norma che peraltro non si differenzia in modo sostanziale dalla vecchia disciplina di zona (cfr. art. 32 NAPR, ora abrogato) -, la restrizione risulta in pratica confondersi con il divieto di eseguire, verso il giardino, contenuti aumenti di volumetria in caso di eventuali interventi costruttivi che consentono di migliorare le condizioni di abitabilità dell'edificio (cfr. art. 34 cpv. 4 NAPR). Negli spazi liberi è invece ammessa l'erezione di piccoli manufatti per il deposito di attrezzi da giardino (art. 34 cpv. 8 NAPR). Ne risulta che l'uso del fondo al mapp. n° _____ RFD non è precluso. In concreto non può quindi essere negata la proporzionalità in senso stretto, ossia la sussistenza di un rapporto ragionevole tra l'interesse pubblico a conseguire lo scopo e il sacrificio che ne deriva al privato. Ne scende che il sacrificio imposto al proprietario non è sproporzionato rispetto agli intendimenti perseguiti dall'autorità con la definizione del citato vincolo. 7. Mapp. n° _____ RFD Come già ricordato nei fatti, nella decisione impugnata il Consiglio di Stato ha indicato al Comune la necessità di rivedere il declassamento adottato per la fascia delle zone residenziali a contatto con la strada cantonale, in quanto tale misura non era idonea a permettere l'attuazione dei necessari risanamenti alle fonti ed agli impianti origine delle immissioni e ad apportare i dovuti miglioramenti ai contenuti sensibili al rumore posti all'interno della fascia (cfr. risoluzione impugnata, p. 16). Orbene, poiché l'autorità di prima istanza non ha operato su questo punto una modifica d'ufficio né tanto meno ha dato ordine al Comune di procedere in tal senso, la censura del ricorrente risulta improponibile in questa sede in quanto prematura. Essa potrà se del caso venir sollevata al momento dell'elaborazione da parte del Comune della variante auspicata dal Governo.

E. 8

In conclusione va riconosciuto che, nella fattispecie, i piani di quartiere previsti per i comparti _____ e _____ nonché il vincolo di alberatura lungo la strada Cantonale non costituiscono gli strumenti pianificatori idonei per raggiungere gli scopi di qualifica urbanistica perseguiti dal Comune e non potevano quindi venir approvati dal Consiglio di Stato senza incorrere in una violazione del 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