

TI_GERICHTE 90.1998.74 vom 22. Februar 1999

TI Tribunale d'appello, 1999-02-22, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1998.74

FR: TI_GERICHTE 90.1998.74 du 22 février 1999

IT: TI_GERICHTE 90.1998.74 del 22 febbraio 1999

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. La 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 (nuovo cpv. 4 lett. c, in vigore dal 15 marzo 1995). 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 (art. 16 CF; 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

LPT prescrive che: “Gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione e limitati nella loro estensione . E’ il principio dell’uso parsimonioso del suolo, della concentrazione delle aree edificabili e, implicitamente, della densificazione edificatoria: la condanna con ciò dell’edificazione sparsa (Streubauweise) e in genere di un uso dispersivo del suolo. Il principio non è però assoluto. Ne tempera i possibili eccessi il postulato dell’art. 1 cpv. 2 lett. b LPT che vuole siano “creati e conservati insediamenti accoglienti” . Dal canto suo il capoverso 3 ordina di inserire negli insediamenti molti spazi verdi e alberati , di preservare per quanto possibile i luoghi destinati all’abitazione da immissioni nocive e moleste e inoltre di conservare i siti naturali e gli spazi ricreativi.

E. 3.1

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. 3.2

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. A sua volta l’art. 3 cpv.

E. 3.3

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. 4.1

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. 44 NAPR, disciplinante la zona residenziale estensiva R2/R2P 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 la differenziazione dei parametri edilizi prevista dalla norma è sorretta da un eminente interesse pubblico e, in caso di risposta affermativa, se la restrizione della proprietà è proporzionata al fine perseguito.

E. 4.2

Per rispondere al quesito occorre anzitutto premettere che dal profilo territoriale il comune di _____ - _____ può venir connotato per la sua netta separazione in cinque comparti: la zona di montagna boscata; la collina, edificata in forma dispersa e a bassa densità insediativa, con i nuclei tradizionali; la parte insediativa pianeggiante, situata fra la cantonale e la ferrovia; la fascia intermedia, fra la ferrovia e l'autostrada; la presenza infine, oltre la A13, di vaste aree di svago contigue al lago e di ampie superfici agricole. A tal proposito giova ricordare che il Piano d'indirizzo territoriale agosto 1993 aveva individuato fra le varie problematiche di carattere insediativo che concernono il Comune lo sfruttamento dispersivo delle zone residenziali e la necessità di qualificare lo sviluppo edilizio della zona collinare in modo da permettere una corretta valorizzazione delle sue testimonianze storico-paesaggistiche. Il Piano d'indirizzo confermava quindi per la fascia collinare una destinazione residenziale estensiva affiancata da una puntuale valorizzazione dei nuclei tradizionali. Inoltre, come indicato dal ricorrente, al fine di preservare le componenti paesaggistiche dominanti, veniva proposta nella bassa collina la formazione di due aree di stacco parallele, poste ad ovest rispetto al nucleo di _____, e l'emanazione di prescrizioni di zona particolari. Secondo il Piano d'indirizzo tale ordinamento avrebbe favorito l'obiettivo di compattare puntualmente l'edificazione della bassa collina, soprattutto a salvaguardia delle superfici vignabili e di quelle libere (p. 15 del Piano d'indirizzo). Da notare che l'i.s. proposto era dello 0.35 rispetto allo 0.5 previsto per la zona collinare

intermedia e alta (cfr. Allegato 7). Il Dipartimento del territorio, in sede di esame preliminare, aveva tuttavia sollevato forti dubbi circa l'adeguatezza e il significato delle aree di stacco per conservare i vigneti: "Voler caratterizzare o conservare un'immagine della collina vignata attraverso il mantenimento di esili porzioni che risulterebbero dei resti tra le strisce edificate a monte e a valle, ci sembra assolutamente inopportuno". Inoltre, secondo il Dipartimento, le prescrizioni di zona risultavano troppo limitative e poco chiare per quanto concerne l'impostazione degli accorgimenti per il controllo delle altezze e delle lunghezze di facciata.

E. 4.3

Preso atto delle indicazioni del Dipartimento, con la proposta all'esame il Comune ha rinunciato alla previsione delle due aree di stacco poste ad ovest del nucleo di _____ ed ha emanato, come misure di protezione paesaggistica della bassa zona collinare, delle aree di stacco puntuali a contorno della Chiesa _____ e nella fascia che confina a nord con il nucleo tradizionale (Cp2), assegnando al comparto un i.s. inferiore dello 0.1 rispetto alla zona collinare intermedia e alta. Per rapporto ai contenuti del Piano d'indirizzo, la normativa d'applicazione viene semplificata: l'art. 44 NAPR, concernente la zona residenziale estensiva R2/R2P, recita ora (vengono tralasciati i cpv. 4 e 5, che prevedono prescrizioni particolari per i mappali n° _____, _____, _____ e _____ RFD): 1. E' ammessa l'edificazione di costruzioni residenziali e l'inserimento parziale di contenuti lavorativi di servizio purché non in contrasto con le finalità della zona. 2. Indice di sfruttamento (valore massimo): nella zona R2 I.s. = 0.50 nella zona R2P I.s. = 0.40 3. L'altezza massima è di ml. 9.00 (...) 6. All'aperto non è ammessa la formazione di aree di deposito. Per completezza va osservato che il Consiglio di Stato, nella decisione impugnata, ha stralciato d'ufficio la regolamentazione prevista al cpv. 3 dell'articolo, mediante cui veniva concesso un supplemento d'altezza per terreni con pendenza superiore al 40%: pur condividendo la scelta di accordare dei supplementi per terreni con forti pendenze, già l'altezza di base di ml. 9.00 veniva considerata dal Governo piuttosto elevata per una zona R2, motivo per cui un ulteriore aumento avrebbe prodotto delle difformità tipologiche nell'edificazione (cfr. p.to 4.7, p. 29).

E. 4.4

Il ricorrente sostiene che, visto l'abbandono dell'impostazione scelta dal Piano d'indirizzo, l'i.s. previsto per la zona residenziale estensiva RP2 si rivelerebbe a tutt'oggi privo di significato e inutile visto che la bassa fascia collinare risulterebbe ampiamente protetta anche uniformando i parametri con quelli della zona R2. A torto. Anzitutto l'assetto previsto per la bassa fascia collinare dalla revisione all'esame si differenzia sostanzialmente dall'impostazione data al comparto dal Piano d'indirizzo, il quale prevedeva fra l'altro un i.s. inferiore (0.35). Inoltre, per quanto concerne questo parametro, i motivi alla base della differenziazione intrapresa sono stati ben individuati dal Consiglio di Stato, che rileva: "Come segnalato dal Municipio nelle osservazioni di sua competenza la zona R2P è particolarmente ripida ed esposta e ben visibile da tutto il piano e dal paese di _____, giustificando quindi appieno un indice di sfruttamento inferiore rispetto alla zona sovrastante". Tali riflessioni meritano di venir totalmente condivise. Infatti, secondo l'art. 37 cpv. 1 LE, l'i.s. è il rapporto tra la superficie utile degli edifici e la superficie edificabile del fondo (art. 37 cpv. 1 LE). Riferito ai singoli fondi, cioè ai lotti di terreno effettivamente adibiti alla costruzione, esso determina la densità fondiaria, mentre non possiede la funzione

specifica di fissare una ripartizione uniforme e precisa delle costruzioni sui fondi, ripartizione che rientra invece nelle finalità delle altre norme di polizia edilizia come distanze, altezze, indici di occupazione, ecc.. L'i.s. varia a seconda dei tipi di zona: da 0.2 a 0.4 per zone di debole densità, da 0.5 a 0.6 per zone di media densità e da 0.7 a 1.0 o più per zone a forte densità (cfr. A. Scolari, Commentario, Bellinzona, 1997, ad art. 37 LE, n° 1111 e 1115). Alla luce di questi dati, la differenziazione intrapresa dal Comune si rivela pienamente sostenibile e quindi sorretta da un sufficiente interesse pubblico: da un lato perché, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, il passaggio da un i.s. dello 0.4 ad un i.s. dello 0.5 equivale al passaggio fra una zona a debole densità fondiaria ad una zona a media densità fondiaria, e dall'altro perché la debole densità prevista per la zona R2P nell'estensione indicata dalla variante è in grado di garantire, tramite un aumento della superficie libera, la salvaguardia della bassa fascia collinare, che risulta particolarmente esposta dal profilo paesaggistico. Per tutti questi motivi il ricorso viene dunque respinto e la decisione impugnata confermata. Le spese, la tassa di giudizio nonché le ripetibili seguono al soccombenza. 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.