

TI_GERICHTE 90.2000.82 vom 16. August 2001

TI Tribunale d'appello, 2001-08-16, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2000.82

FR: TI_GERICHTE 90.2000.82 du 16 août 2001

IT: TI_GERICHTE 90.2000.82 del 16 agosto 2001

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). La legittimazione attiva del ricorrente, 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 (Rep. 1989, pag. 422, consid. 2 e riferimenti). 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. In 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. 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. 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 116 Ia 226 segg. consid. 2a; A. Kuttler, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen

Rechtsprechung, Rep. 1991, pag. 45 segg., in part. 55). Il TPT non dispone, contrariamente al Consiglio di Stato, del sindacato d'opportunità (tranne, in applicazione dell'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT, se col ricorso è impugnata una modifica d'ufficio del PR). 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

Giusta l'art. 75 della (nuova) 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). Giusta l'art. 14 LPT il PR 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 Jagmetti (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

Il ricorrente lamenta da un lato l'aggravio rappresentato dall'azzonamento che suddivide i suoi fondi fra differenti zone d'utilizzazione residenziale, dall'altro il vincolo di alberatura che grava sul mapp. _____ RFD. Di seguito si procederà ad una disamina degli azzonamenti, per poi affrontare separatamente il tema relativo al viale alberato.

E. 4.1

Prima di entrare nel merito occorre rilevare che una restrizione di diritto pubblico della proprietà è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 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 115 Ia 29 consid. 4, 114 Ia 249 consid. 5a, 114 Ia 337 consid. 2, 113 Ia 364 consid. 2). Nel caso di specie il problema della violazione della garanzia della proprietà quale istituto non si pone. Eventuali pretese espropriative esulano dalle competenze giurisdizionali del TPT. Nel caso concreto, gli articoli 32 (Zona R5 - intensiva), 35 (Zona R4 - semi-intensiva) e 37 (Zona R3 - semi-estensiva) NAPR, disciplinanti il regime edilizio dei fondi del ricorrente, si configurano come norme generali ed astratte, adottate dal Consiglio comunale, ossia dall'organo competente in materia comunale a norma di LOC. Esse costituiscono dunque la valida base legale delle restrizioni della proprietà lamentate in questa sede. Rimane dunque da esaminare se nella fattispecie la suddivisione dei fondi in oggetto in diverse zone d'utilizzazione residenziali, quindi con una differenziazione dei parametri edilizi, 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

Il concetto di interesse pubblico è un concetto dinamico, che evolve in una con la società riflettendone esigenze e aspirazioni (in questo senso DTF in ZBI 1976 pag. 362, cit. in Rhinow / Krähenmann Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung n. 57). In linea generale, è pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua parte significativa e che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. Si può dire che v'è interesse pubblico ad un provvedimento di pianificazione del territorio quando la sua adozione corrisponde ad un bisogno importante, chiaramente recepito dalla collettività (cfr. G. Müller, Commentaire de la Const. féd. No. 34). Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in gioco.

E. 4.3

fmn _____, _____, _____ e _____

E. 4.3.1

I terreni del ricorrente sono inseriti in un ampio comprensorio territoriale edificato, che dal nucleo vecchio di _____ si estende in direzione di _____. A forma di triangolo rettangolo, i suoi lati sono definiti da via Vela a sud-est, quale altezza, da via _____ ad est, quale base, e da via _____ ad ovest, quale ipotenusa. Dal profilo morfologico questo comprensorio si compone in longitudine da due differenti fasce territoriali: una a monte, lungo via _____ o, e una a valle, lungo via _____. Fra via _____ e via _____, in senso trasversale, è ubicata la località _____. Questo comparto è suddiviso in due zone residenziali, definite a seconda della loro altitudine: R3 per la parte superiore (fmn _____) e R5 per la parte inferiore (fmn _____ - _____).

E. 4.3.2

Nelle proprie osservazioni al ricorso di prima istanza il comune aveva giustificato l'attribuzione del fondo n. _____ alla zona R3 con il principio di mantenere un equilibrio negli azzonamenti. Il mapp. n. _____, a cavallo fra R5 ed R3, perché in posizione soprastante rispetto all'intera proprietà, deve condividere il destino edificatorio di quest'ultima zona. Dal canto suo, il Consiglio di Stato nella decisione impugnata e nelle osservazioni al ricorso di seconda istanza, rilevato come in quel luogo il _____ non modifica rispetto al vecchio PR l'assetto delle zone d'utilizzazione, ritiene

pianificatoriamente corretta l'impostazione del comparto, che risulta così organizzato mediante altezze di edificazione che degradano in corrispondenza delle parti più elevate dello stesso.

E. 4.3.3

Questo Tribunale non può che condividere le pregresse motivazioni. Innanzitutto occorre premettere che, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, già l'ordinamento previgente (PR 77) includeva il mapp. n. _____ in zona R3 e attribuiva gli altri tre in zona R5. Ciò risulta chiaramente dall'esame degli atti: il _____ non ha modificato l'assetto delle zone R3 e R5 in quel settore. Pertanto, la censura di accertamento errato dei fatti deve essere respinta. I fondi in oggetto, tutti limitrofi e liberi da costruzioni, formano nel loro complesso una superficie di ca. 10'000 mq. In particolare, i mapp. n. _____, _____, _____ si configurano come un anfiteatro, risultato dall'ormai dismessa attività d'estrazione di materiali ad opera dell'impresa del ricorrente. Esso ha per base un ampio pianoro accessibile da via _____ ed è cinto da scoscese "gradinate". Si può convenire con l'insorgente che i fondi citati formano un'unità territoriale con la fascia che si estende lungo via _____. Essa risulta difatti edificata intensivamente, come conferma la presenza di una serie di palazzi che insistono sui mapp. n. _____ e _____, adiacenti a quelli in oggetto. I fondi dell'insorgente contribuiscono perciò a completare quel fronte urbano omogeneo lungo via _____, che il comune aveva già pianificato in tal senso con il PR 77 e che quello all'esame sostanzialmente conferma con la definizione di numerose zone R5. Su questo punto, evidentemente, il ricorrente non solleva obiezioni. Diverso è il contesto relativo al fondo n. _____, che è ubicato alla sommità del citato anfiteatro, inserito in un'ampia area in pratica completamente edificata e dal marcato carattere semi-estensivo. Più che apparire come l'ultimo tassello del comprensorio sottostante a forte densità edificatoria, esso si configura come un elemento dell'ampio comparto R3, che proprio da quel punto si estende fino a via Maderno, e dal quale non si differenzia né funzionalmente, né morfologicamente. Per contro, includere il fondo in oggetto nella zona R5 causerebbe una rottura dell'equilibrio di un comparto già uniformemente edificato, apparendo quindi come un'estensione ingiustificata del comparto sottostante. La soluzione del comune d'includere il fondo n. _____ nella zona soprastante, per la quale è prevista un'altezza massima di edificazione di ml 10,60 (cfr. art. 37 NAPR), al fine di preservarla ai suoi margini da potenziali edificazioni della stessa natura di quelle insistenti a valle (altezza massima ml 16,60; cfr. art. 32 NAPR), risulta pianificatoriamente sostenibile e corretto. Inoltre, come ha rilevato a giusto titolo il comune nelle proprie osservazioni al Consiglio di Stato, con il nuovo PR l'edificabilità dei fondi del ricorrente ha subito un certo incremento per effetto della densificazione degli indici: complessivamente si è passati da una SUL di ca. 5'960 mq (PR 77) a una di ca. 10'380 (_____). L'azionamento contestato, risultando quindi tutt'altro che pregiudizievole per le potenzialità edificatorie dei fondi del ricorrente, soddisfa pure il requisito della proporzionalità. Per questi motivi la decisione del Consiglio di Stato è su questo punto confermata.

E. 4.4

fmn _____ e _____

E. 4.4.1

Pure questi due terreni sono ubicati nel vasto comprensorio triangolare illustrato in precedenza. Nel loro caso, occorre tuttavia precisare che tale comparto è solcato longitudinalmente da via _____, che principiando da metà di via _____ s'innesta in via _____, che a sua volta confluisce in via _____. A valle di via _____ si affaccia il mapp. n. _____ che, in posizione trasversale rispetto alla stessa, si estende in direzione della sottostante via _____. La part. n. _____ confina lateralmente con la parte inferiore del mapp. _____.

E. 4.4.2

Con il PR 77 i terreni in oggetto erano inclusi in zona R5 semi-intensiva, disciplinata dal seguente ordinamento edilizio (cfr. art. 26 cpv. 4 vNAPR): indice di sfruttamento dello 0,6; indice di occupazione del 30% e un'altezza massima degli edifici di ml 16,50. Con la revisione del PR i sedimi del ricorrente sono stati così azionati: a) il mapp. n. _____ è stato mantenuto in zona R5, che rispetto al vecchio ordinamento assume tuttavia un carattere edificatorio intensivo. Difatti, l'i.s. è stato incrementato dello 0,5 (tot. 1,1); l'i.o. è rimasto al 30%, ma con la facoltà di maggiorarlo fino al 45% limitatamente al piano terreno e per attrezzature di quartiere; l'altezza massima è restata in pratica invariata a ml 16,60 (cfr. art. 32 NAPR); b) per contro, il fondo n. _____ è stato suddiviso trasversalmente in due zone: - R5 per la parte inferiore, laddove confina con la part. n. _____; - R4 per la parte superiore, laddove confina con via _____. La zona R4, semi-intensiva, incrementa il proprio i.s. dello 0,3 (tot. 0,9); mantiene l'i.o. al 30%, con la facoltà tuttavia di maggiorarlo fino al 45% limitatamente al piano terreno e per attrezzature di quartiere e riduce l'altezza massima degli edifici da ml 16,50 a 13,60. Riassumendo: il nuovo PR incrementa, e non di poco, le potenzialità edificatorie dei fondi del ricorrente, malgrado la riduzione dell'altezza massima che tocca la parte superiore del mapp. n. _____.

E. 4.4.3

Il Municipio di _____ fa notare nelle proprie osservazioni che l'assetto pianificatorio adottato dal comune in quella zona è giustificato nella volontà di densificare gli indici di edificazione e di mantenere un equilibrio degli azionamenti lungo le strade (su entrambi i lati) e con le zone circostanti: nel caso di via _____ verrebbe attuata mediante la regolamentazione di una tipologia edilizia omogenea nelle altezze. Difatti, il _____ prevede ad est della via _____ un vasto comparto inserito in zona R4, la quale si estende poi sia sul versante opposto della strada (ovest) con una fascia profonda ca. 40 m, dove è ubicato con altri fondi quello del ricorrente, sia verso e al di là di via _____ (sud-est).

E. 4.4.4

In linea di principio le ragioni pianificatorie avanzate dal comune sono condivisibili. Innanzitutto occorre premettere che via _____, salvo che per i mapp. n. _____ e _____ - _____, risulta completamente edificata su entrambi i lati. Il Consiglio di Stato ha rilevato che l'impostazione comunale relativa a tale comparto ha tenuto conto dell'attuale stato di edificazione. Difatti, la visita dei luoghi ha potuto confermare che lungo via Lanz si affacciano 3 edifici di un piano, 4 edifici a 2 piani, 5 a tre piani, 1 a quattro piani e 2 palazzine di 5 piani. Inoltre, laddove via _____ confluisce in via _____, insistono sul lato prospiciente 3 edifici a tre piani e 1 di due piani. Questa sostanza edilizia, malgrado il suo assortimento, appare nel suo complesso omogenea ed equilibrata, anche perché intercalata da adeguati spazi verdi. In questo contesto, ove l'altezza media è

rappresentata da edifici a tre piani, non è insostenibile, visto pure la conclamata densificazione degli indici, l'imposizione di un limite massimo di ml 13,60, sebbene che, agli occhi di questo Tribunale, un limite inferiore non avrebbe certamente arrecato disturbo. Di conseguenza, la fascia profonda ca. 40 m, che assoggetta i fondi sul lato ovest al medesimo regime edificatorio (R4) di quelli posti sul lato est di via Lanz, appare giustificata. Per contro, la completa inclusione del fondo del ricorrente in zona R5 - con quindi un aumento dell'altezza massima a ml 16,60 -, oltre che a generare una disparità di trattamento con i fondi confinanti con via _____, causerebbe la rottura di quell'equilibrio di cui si diceva poc'anzi. Pertanto, la decisione del Consiglio di Stato merita di essere confermata: non può infatti essere negato l'interesse pubblico ad una pianificazione ottimale, che ordini il territorio nel modo più razionale possibile e sia atta a conservare insediamenti equilibrati ed accoglienti (cfr. art. 1 cpv. 2 LPT). Allo stesso modo, ritenuto che già una metà del fondo n. _____ (ca. 2'000 mq) è incluso in zona R5 e che per la parte restante, ca. 1'800 mq, è consentita una altezza massima ragguardevole (ml 13,60), atta comunque a garantire un'edificabilità più che soddisfacente, è pure rispettato il principio della proporzionalità.

E. 4.5

Priva di fondamento è infine l'invocata disparità di trattamento, per il fatto che il Consiglio di Stato, a differenza di quanto avvenuto circa il fondo n. _____, ha modificato d'ufficio il limite di zona nel tratto a valle di via _____, tramutando di conseguenza una zona R4 in una zona R5. A questo proposito si rammenta, preliminarmente, che in ambito pianificatorio il principio di uguaglianza svolge un ruolo attenuato e deve essere valutato con prudenza. E' quindi possibile che fondi dalle caratteristiche affini e in posizioni analoghe siano trattati in modo diverso in quanto a destinazione e facoltà edificatorie. Occorre tuttavia che la pianificazione sia oggettivamente difendibile, vale a dire che non sia arbitraria. La massima costituzionale di uguaglianza coincide in materia con il divieto dell'arbitrio: una misura pianificatoria è così insostenibile quando la discriminazione che tocca il singolo immobile contraddice ogni ragionevole intento o allorché l'operato dell'autorità obbedisce a riflessioni inaccettabili, manifestamente estranee al problema (DTF 111 Ia 100 consid. 3, 107 Ib 339 consid. 4a, 103 Ia 257 consid. 4 e citazioni). Simili circostanze non si verificano però nel caso all'esame. A questo Tribunale non risulta infatti che la scelta dell'Autorità comunale di includere parzialmente il fondo del ricorrente nella zona R4 sia stata determinata da criteri discriminatori, manifestamente insostenibili o, peggio ancora, arbitrari. Le motivazioni addotte a suffragio di questa scelta, riassunte con dovizia di particolari nei considerandi precedenti, sono valide e convincenti, e meritano piena riconferma in questa sede. Si osserva al proposito che per quanto riguarda la modifica governativa della piccola zona a valle di via _____, il contesto in cui essa è inserita differisce sostanzialmente da quello di via Lanz, se non altro per il solo fatto che la pianificazione prevista in origine dal comune non era in grado di ottenere quell'unitarietà edificatoria che invece è risultata possibile su entrambi i lati di via _____.

E. 5

viale alberato

E. 5.1

Il ricorrente è pure insorto contestando il vincolo di viale alberato che grava il fondo n. _____, ubicato sul margine di via _____.

di Stato ha ritenuto che il vincolo di servitù a favore del comune per la creazione di una fascia alberata lungo via _____ - fascia che si estende sul lato est della strada per una lunghezza di ca. ml 400 - fosse sorretto da un eminente interesse pubblico e non costituisse una misura sproporzionata per rapporto all'obiettivo di riqualifica urbana e ambientale di una strada sulla quale si attestano importanti attrezzature pubbliche quali il cimitero, la scuola d'infanzia, nonché un'area di svago, e che costituisce nel contempo uno degli ingressi al comune per chi giunge da nord. Obiettivo questo perseguito dal comune con la revisione del PR (cfr. Rapporto di pianificazione, pp. 28, 29; in particolare p. 30). A questo proposito giova ricordare che, come descritto ai considerandi che precedono, salvo per il comparto sottoposto al vincolo AEP (asilo) e lo stesso fondo del ricorrente, la strada in oggetto attraversa 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 è in grado di caratterizzare in modo marcato il prospetto dell'asse stradale, qualificando nel contempo l'area circostante, che, come giustamente osservato dal Consiglio di Stato, è ad alti contenuti pubblici. Non va inoltre sottaciuto che via _____ si inserisce in un disegno di riqualificazione urbanistico più ampio, costituito da una rete di viali alberati lungo gli assi di penetrazione del tessuto cittadino. Essa confluisce infatti in via _____, che con via _____ e via _____, tutte quante alberate, rappresenta nell'ordinamento territoriale preconizzato l'asse stradale che attraversa il comune da nord verso sud.

E. 5.2

Verificata la presenza di un interesse pubblico alla misura in contestazione, occorre ora esaminare se per rapporto alle circostanze concrete, il vincolo così adottato dal comune risulta ragionevole, attuabile e sopportabile; segnatamente se non sacrifica l'interesse privato contrapposto. Se così fosse, il vincolo violerebbe il principio della proporzionalità (DTF 118 Ia 400). Non fa alcun dubbio che la misura prospettata sia idonea al raggiungimento dello scopo prefisso. Inoltre, l'art. 14 NAPR prevede che la messa a dimora degli alberi sarà compresa fra il confine stradale e le linee di edificazione e che l'area così toccata rimane a tutti gli effetti usufruibile dal privato, anche per il calcolo delle quantità edificatorie. Da ciò discende che la misura pianificatoria all'esame non limita né la superficie dell'area edificabile del fondo n. _____, tanto meno le sue potenzialità edificatorie. Per questi motivi il vincolo in questione risulta conforme al principio della proporzionalità e va pertanto confermato. Per questi motivi, viste le normative alla fattispecie applicabili, dichiara e pronuncia

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