

TI_GERICHTE 90.2001.100 vom 20. Februar 2003

TI Tribunale d'appello, 2003-02-20, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2001.100

FR: TI_GERICHTE 90.2001.100 du 20 février 2003

IT: TI_GERICHTE 90.2001.100 del 20 febbraio 2003

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 30

giorni dalla notifica ai ricorrenti della risoluzione governativa 16 ottobre 2001 (art. 38 cpv. 1 LALPT). Esso è, pertanto, ricevibile in ordine. La domanda di annullare l'alberatura prevista lungo via _____ è tuttavia improponibile, in quanto formulata solo in sede di replica e, pertanto, tardiva; tale domanda sarebbe peraltro comunque sia inammissibile già per il fatto che non era stata presentata dinanzi all'istanza inferiore e dev'essere, pertanto, considerata nuova (art. 63 cpv. 2 PAmm). 1.3. Anche il ricorso 11 gennaio 2002 è, di principio, tempestivo. Esso è difatti stato inoltrato nel termine stabilito dal municipio di _____ nella pubblicazione con cui aveva annunciato le decisioni di non approvazione e le modifiche d'ufficio del piano regolatore disposte dal Consiglio di Stato attraverso la risoluzione 16 ottobre 2001 onde permettere il ricorso, contro le stesse, a questo Tribunale (FU _____/_____ del _____ novembre 2001, pag. _____). Ora, tuttavia, i provvedimenti pianificatori concernenti il mapp. _____ erano tutti stati approvati da parte del Governo, che aveva di conseguenza respinto integralmente il ricorso inoltratogli da _____, _____ e _____, per cui la menzionata pubblicazione non apriva ulteriori possibilità di ricorso in loro favore su questo oggetto. Il gravame 11 gennaio 2002, in quanto volto a contestare la parte del piano regolatore approvata con risoluzione governativa 16 ottobre 2001, si appalesa pertanto tardivo. Va pertanto dichiarato irricevibile. 1.4. Gli insorgenti hanno domandato, in sede di replica, l'esperimento di un sopralluogo. Essi hanno ribadito questa richiesta nello scritto 11 febbraio 2003 attraverso cui hanno potuto prendere posizione sulle schede tecniche loro trasmesse il 10 gennaio precedente. La procedura amministrativa è retta dal cosiddetto principio inquisitorio (art. 18 cpv. 1 PAmm). In virtù di questo principio l'autorità deve accertare d'ufficio gli elementi suscettibili di determinare la decisione ed assumere di sua iniziativa le prove necessarie, raffrontando accuratamente i contrapposti interessi e rispettando il divieto d'arbitrio, i principi della parità di trattamento, della buona fede e della proporzionalità. In analogia all'art. 8 CCS, applicabile per la sua portata generale anche al diritto pubblico, la parte può altresì chiedere l'assunzione delle prove offerte. In tal caso l'autorità procede al loro apprezzamento anticipato, in esito al quale essa può rinunciare ad assumere dei mezzi di prova il cui presumibile risultato non porterebbe ad alcun nuovo chiarimento ai fini del giudizio (RDAT I-1995 n. 51 consid. 2a), come mezzi di prova superflui o non pertinenti (Borghi/Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, ad art. 18 n. 1c). Nel caso di specie, la situazione di fatto che sta alla base della controversia risulta in modo più che sufficiente dalla copiosa documentazione versata agli atti dalle

autorità intimate, completata dalla conoscenza della città acquisita dal Tribunale durante lo svolgimento di innumerevoli sopralluoghi finalizzati all'evasione dei ricorsi contro questo piano regolatore - tra cui alcuni concernenti fondi posti nelle immediate adiacenze del mapp. _____ - e, precedentemente, contro altri provvedimenti relativi alla città di _____. Il Tribunale non accede pertanto alla richiesta degli insorgenti di procedere ad un'ulteriore ispezione dei luoghi, in quanto ritenuta non necessaria. 2. In campo pianificatorio il comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del piano regolatore da parte di almeno un'istanza di ricorso. Nel Cantone Ticino tale autorità è il Consiglio di Stato (art. 37 cpv. 1 LALPT), che decide i ricorsi - e approva il piano - con pieno potere cognitivo: questo significa controllo non solo della legittimità ma anche dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano tuttavia di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti (art. 2 cpv. 3 LPT). Il Consiglio di Stato non può dunque semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettare il diritto di questo di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più appropriata, ragionevole od opportuna. Esso non può però limitarsi ad intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggi su alcun criterio oggettivo e 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, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore (cfr. anche l'art. 26 cpv. 2 LPT). L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 OPT (RDAT II-1999 n. 27 consid. 3). Il potere cognitivo del Tribunale della pianificazione del territorio è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; RDAT cit., ibidem; inoltre II-1997 n. 23); fanno eccezione - per poter ossequiare l'art.

E. 33

cpv. 3 lett. b LPT - i casi in cui è impugnata una modifica del piano regolatore disposta d'ufficio dal Consiglio di Stato. 3. Giusta l'art. 75 Cost. i Cantoni devono allestire dei piani d'azonamento 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 piano regolatore - viene adottato, secondo le indicazioni del piano direttore (art. 6 e segg., 26 cpv. 2 LPT), sulla scorta di un'ampia coordinazione e valutazione (art. 1 cpv. 1 2.a frase, 2 cpv. 1 LPT) e nell'ambito di una procedura ove è garantita protezione giuridica (art. 33 e segg. LPT) e partecipazione democratica (art. 4 LPT). Il piano regolatore disciplina l'uso ammissibile del suolo (art. 14 e segg. LPT) e attua il contenuto del piano direttore, rendendolo vincolante verso i privati (art. 21 cpv. 1 LPT). Il piano regolatore si compone di un rapporto di pianificazione, di rappresentazioni grafiche, di norme di attuazione e di un programma di realizzazione (art. 26 LALPT). 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 cpv. 1 LALPT). Esse fissano, tra l'altro, la rete

delle vie di comunicazione per i mezzi di trasporto pubblici e privati con la precisazione delle linee di arretramento (art. 28 cpv. 2 lett. p LALPT). 4. 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, 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 (art.

E. 36

Cost.). 5. I ricorrenti contestano, in primo luogo, l'interesse pubblico e la proporzionalità della linea di arretramento che grava il lato della loro proprietà rivolto verso via _____, per una profondità - a loro dire - incerta, variante tra i 6 e i 7,5 m, che essi chiedono venga ridotta a 4 m, come su lato opposto della menzionata strada. 5.1. Prima di entrare nel merito occorre rilevare che il concetto di interesse pubblico è un concetto dinamico, che evolve con la società riflettendone esigenze ed aspirazioni (Imboden / Rhinow / Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Nr. 57 B II). 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 Constitution fédérale, art. 22ter n. 34). Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in giuoco. 5.2. Il comune di _____, individuate le problematiche e i conflitti sorti negli ultimi 20 anni in seguito a mutamenti intervenuti essenzialmente a livello socioeconomico ed edilizio, ha adottato il nuovo piano regolatore allo scopo di consolidare e rafforzare l'importanza della città a livello cantonale e regionale, curando la salvaguardia e la valorizzazione dei contenuti storici e culturali, con l'obiettivo di migliorare la qualità di vita. Tra gli indirizzi pianificatori del nuovo piano regolatore figurano, per quanto qui interessa, la suddivisione coordinata dei comparti sul territorio giurisdizionale, l'impostazione di uno schema viario principale di accesso alle attività e servizi a carattere cantonale e regionale, avuto riguardo alle peculiarità delle zone residenziali, la riqualificazione e ricomposizione delle fasce territoriali adiacenti all'asse stradale nord-sud, la completazione della cornice di svago e di riposo della zona urbana attraverso l'integrazione di una fascia verde qualificata e attrezzata, lungo la gola del fiume _____, l'individuazione delle possibilità per uno sfruttamento razionale del territorio a correttivo della casuale densità abitativa dei quartieri periferici (cfr. rapporto di pianificazione, pagg. da 19 a 23). In particolare, riconosciuto che alcuni quartieri residenziali di più recente edificazione, sia a sud, sia a nord della città, si sono sviluppati con una sostanza edilizia poco strutturata e discontinua a detrimento di un'immagine cittadina all'insegna della qualità e della vivibilità, è stato messo a punto un concetto urbanistico di recupero (Concetto urbanistico, aprile 1989), che comporta il riassetto del contesto urbano attraverso l'impianto di spazi attrattivi, privati e pubblici, sia dal profilo ambientale che sociale, favorendo, laddove necessario, l'incremento della densificazione abitativa. A questo scopo, il piano regolatore prevede alcuni elementi di riferimento quali i "centri di quartiere", posizionati nel baricentro dei quartieri a forte sviluppo della città, che, fungendo da alternativa all'offerta del centro cittadino, esplicano la funzione di copertura delle necessità di base (negozi alimentari, farmacia, posta, culto, ecc.; cfr. rapporto di pianificazione, pag. 37). Oltre a questi centri di quartiere, il piano prevede "una trama ortogonale di fasce di stacco da arredare a verde tra comparti edificati (ca. 20 ml di

larghezza) e di una rete di collegamenti e percorsi alternativi a quelli veicolari " (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 25), intesa a facilitare i contatti tra città e l'area golenale, che, come detto in precedenza, è un'importante zona con funzioni paesaggistiche e di svago per la popolazione. Il piano propone infine dei filari d'alberi d'alto fusto lungo le strade e dei parchi, in quanto componenti paesaggistiche di alto valore (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 34). Fra gli strumenti, propri della disciplina urbanistica, atti a realizzare questi intendimenti attraverso la proprietà privata figurano le linee d'arretramento, quelle di costruzione e la conseguente creazione di aree inedificabili. Sull'interesse pubblico in genere delle distanze dalle strade (arretramenti o allineamenti che siano), volte a ridefinire e ristrutturare le adiacenze delle stesse, è inutile dilungarsi: tali vincoli, noti ed applicati da lungo tempo, possono avere svariate giustificazioni. In particolare tutelano la sicurezza della circolazione stradale, assicurano la possibilità di attuare future correzioni stradali, permettono uno sviluppo armonioso degli agglomerati, danno il necessario respiro ai quartieri (aria, luce, tutela dalle immissioni), migliorano l'estetica dei centri urbani, facilitano la creazione di aree verdi e spazi riservati ai pedoni, contribuiscono in definitiva ad elevare la qualità di vita della popolazione (DTF 109 Ib 116 e relativi rinvii; A. Scolari, Commentario, ad art. 25 LE, n. 1026 segg.). Il piano regolatore può limitarsi a prescrivere delle distanze minime dalle strade, imponendo delle linee di arretramento, oppure stabilire un obbligo di costruire lungo le stesse, fissando le cosiddette linee di costruzione o di allineamento (cfr. art. 13 cpv. 2 RLALPT).

5.3. Nel caso specifico, via _____ è posta nel quartiere di _____, estensione della città sviluppatasi verso settentrione in questi ultimi trent'anni. Rettile, di larghezza complessiva variante tra i 10,50 e i 12 m (7 m di campo stradale con ai lati due marciapiedi di larghezza variabile), essa si diparte perpendicolarmente dall'asse di attraversamento principale della città (via San _____) per spingersi fin quasi all'area golenale attigua al fiume _____, terminando in corrispondenza di via _____: sulla stessa confluiscono via _____, via _____, via _____, via _____ e via _____. In quanto finalizzata a convogliare il traffico motorizzato proveniente dal vasto quartiere di _____ sull'asse di transito principale, via _____ è stata classificata quale strada di raccolta. Invano i ricorrenti mettono in dubbio questa attribuzione, quantomeno per un tratto, facendo riferimento ai dettagli contenuti negli schemi delle sezioni tipo delle strade comunali allestite in scala 1:200: tali schemi hanno un puro carattere indicativo (art. 52 cifra 2 NAPR). Insieme alle vicine strade, di rango inferiore (di servizio), alla stessa parallele, come via _____ a, via _____ e via _____, via _____ forma quella trama ortogonale sulla quale il nuovo piano regolatore ha previsto le fasce di stacco di circa 20 m di larghezza (campo stradale incluso), determinate da linee di arretramento come quelle in contestazione. Il territorio che essa serve direttamente è prevalentemente residenziale. La sostanza edilizia che si affaccia sulla stessa presenta un assortimento molto variegato di tipologie di edifici: dalla casa monofamiliare di 1 piano (come quella dei ricorrenti) al palazzo di 6 piani. Questa commistione casuale e disordinata di edifici, oltre ad evidenziare la carenza di un qualsiasi disegno urbanistico, determina un carattere cittadino solo parzialmente riconoscibile, tipico di una realtà urbana sfuggita di mano. A nord del tracciato di via _____, il piano regolatore prevede l'apertura ad un considerevole insediamento, denominato Comparto speciale nord _____, che, per motivi che qui non è necessario riassumere, il Consiglio di Stato non ha ancora approvato (cfr. risoluzione, cifra 4.2.3., pag. 26 segg.). In particolare, a metà circa di via _____ è stato pianificato

l'impianto di uno dei menzionati centri di quartiere, il CQ 2, quale punto cardine per il futuro sviluppo della città verso nord, costituendo in quanto tale uno spazio urbano di aggregazione sociale qualitativo, date le infrastrutture e i servizi di cui dovrà disporre. Questo centro, poco distante dal mapp. _____, è direttamente collegato con via _____, verso la quale presenta un fronte di oltre 100 m.

5.4. Alla luce di queste circostanze e degli scopi perseguiti con il piano regolatore, occorre riconoscere la sussistenza di un interesse pubblico all'imposizione della formazione di fasce di stacco inedificate lungo le strade del comparto in esame. Per tutte le ragioni esposte nel rapporto pianificatorio e riassunte nei considerandi precedenti, il territorio in esame costituisce una componente importante della città, in quanto via di collegamento tra un comparto ad alto potenziale di sviluppo (centro) e uno destinato allo svago (golena), che merita indubbiamente di venir organizzata e valorizzata dal profilo strutturale e funzionale. In questo contesto, le aree di stacco lungo via _____ e le adiacenti strade di servizio, alla stessa parallele, marcando il prospetto viario con fasce arredate a verde, formano quella trama trasversale di collegamenti che favorisce i contatti tra città e zona verde per una miglior integrazione delle diverse funzioni di vita (abitazione, svago, lavoro, ecc.); obiettivo, questo, perseguito dal nuovo piano regolatore (cfr. art. 4 cifra 1 lett. c NAPR). Tutte queste considerazioni valgono a maggior ragione per via _____, principale raccordo previsto a questo scopo, per il quale il piano prevede pertanto anche un'alberatura su entrambi i lati. Vi è quindi indubbiamente un interesse pubblico a definire e localizzare delle aree di stacco lungo le strade per mezzo di linee di arretramento. Esse si rivelano conformi al principio pianificatorio, che prescrive di inserire negli insediamenti spazi verdi e alberati (art. 3 cpv. 3 lett. e LPT).

6. Verificata la presenza di un interesse pubblico alla misura pianificatoria in contestazione, occorre ora esaminare se, per rapporto alle circostanze concrete, il vincolo adottato dal comune ed approvato dal Consiglio di Stato risulta ragionevole, attuabile e sopportabile; segnatamente se non sacrifica sproporzionatamente l'interesse privato contrapposto. Se così fosse, questa misura violerebbe il principio della proporzionalità (DTF 118 Ia 394).

6.1. Va innanzitutto premesso che l'arretramento contestato è sicuramente idoneo al raggiungimento dello scopo prefisso, vale a dire la formazione delle fasce di stacco lungo le strade del comparto in predicato. Dall'esame dei piani risulta difatti che le linee (di arretramento) sono state tracciate considerando le facciate degli edifici già esistenti che si affacciano sul lato nord (tra cui quello dei ricorrenti) e sul lato sud di via _____, i quali, quindi, risultano già sin d'ora allineati sulle stesse, con l'eccezione, peraltro di insignificante rilevanza, di qualche caso. Identica situazione si può riscontrare per le altre strade del quartiere di modo che gli edifici non intaccano l'assetto delle fasce di stacco, men che meno ne causano un'interruzione. In questo caso, il piano non fa nient'altro che codificare una situazione di fatto già da tempo consolidata. Inoltre, il nuovo ordinamento pianificatorio ha aumentato tutti i parametri edificatori rispetto al piano previgente: per quanto qui interessa, la zona residenziale semi-intensiva (zona C; art. 45 NAPR), che ha sostituito la zona residenziale semi-estensiva, cui era precedentemente assegnato il fondo dei ricorrenti, prevede il raddoppio dell'indice di sfruttamento, ora pari a 0,8, e l'abolizione dell'indice di occupazione massimo del 30%, il quale, essendo sostituito dall'imposizione di un'area verde minima del 40%, è in teoria raddoppiato. L'altezza massima prescritta, di m 16,50, permette infine delle costruzioni addirittura sino a 5 piani. Orbene, a fronte di questi dati e ritenuto l'obiettivo di miglioramento della qualità di vita perseguito dal piano (cfr. art. 4 cifra 1 lett. c NAPR), una fascia di stacco di 20 m (campo stradale compreso) fra due fronti edificati,

come quelli che si affacciano sui lati di via _____, risulta congrua alla natura di una zona a carattere eminentemente residenziale. Queste zone necessitano indubbiamente di aree aperte, che possano garantire alle abitazioni la miglior insolazione ed aerazione possibile, favorendo parimenti la formazione di spazi verdi destinati allo svago. Tutte queste funzioni non possono in genere essere assicurate compiutamente dalla sola ampiezza del campo stradale. Ciò detto, si giustifica pure la maggior profondità della fascia inedificabile che interessa il lato nord di via _____, di 7 m in corrispondenza del fondo dei ricorrenti (cfr. il piano viario in scala 1:2000), rispetto a quella prevista lungo il lato opposto, di soli 4 m di profondità: oltre a rispecchiare una realtà edilizia consolidata, va rilevato che le proprietà poste a settentrione della strada godono di una completa esposizione al sole, negata, per contro, alla fascia ubicata lungo l'altro versante, quello sud, oscurata dalla volumetria degli edifici che vi insistono.

6.2. Contrariamente a quanto assumono genericamente gli insorgenti la controversa linea di arretramento non comporta, da ultimo, una limitazione delle potenzialità edificatorie del fondo. L'indice di sfruttamento a disposizione del mapp. _____, pari 0,8, può essere difatti utilizzato integralmente malgrado la linea di arretramento in discussione. Pertanto, la misura pianificatoria all'esame dev'essere considerata oggettivamente ragionevole; una riduzione della distanza della linea di arretramento dalla strada, quindi della profondità della fascia di rispetto, non può entrare in linea di conto. 7 . In conclusione, la linea di arretramento gravante il mapp. _____ non prefigura nemmeno una violazione del principio della proporzionalità. Pertanto, essendo questa misura pianificatoria giustificata da un prevalente interesse pubblico, il ricorso deve essere respinto su questo punto. 8. Gli insorgenti chiedono anche un aumento dell'indice di sfruttamento a 1 e di ristudiare il vincolo di area verde minima. Anche tali contestazioni devono essere respinte. L'azzonamento predisposto lungo via _____, che prevede una progressiva riduzione del potenziale edificatorio man mano che ci si allontana dall'asse di attraversamento principale della città, in direzione della periferia e dell'area golenale, appare ragionevole e corretto; in ogni caso non viola il diritto, entro i cui limiti è circoscritto il potere cognitivo del Tribunale (art. 38 cpv. 2 LALPT). La preesistenza, isolata, di pochi stabili di grande mole lungo il tracciato della strada, messa in rilievo dai ricorrenti, non è minimamente atta a delegittimare tale scelta. L'assegnazione del fondo dei ricorrenti alla zona residenziale semi-intensiva (zona C), appare invece quantomai congrua e oltretutto particolarmente adeguata alle dimensioni modeste (400 mq) del mapp. _____.

L'attribuzione di quest'ultimo alla zona residenziale intensiva (zona B; art. 44 NAPR), al beneficio di un indice di sfruttamento pari a 1, avrebbe per contro reso più difficile un razionale sfruttamento della particella, dal momento che per la menzionata zona è prevista un'altezza minima delle costruzioni di quattro piani (m 13,50), che comporta un incremento della distanza che le stesse devono rispettare verso i fondi confinanti (da 3) a 5 m (cfr. art. 6 cifra 2.1 NAPR). Deve da ultimo, del pari, essere confermato il parametro di area verde minima del 40%, scelto in sintonia con la funzione della zona di utilizzazione e le possibilità concesse dall'indice di sfruttamento, allo scopo di creare - quale alternativa all'indice di occupazione - un equilibrio tra aree edificate e non edificate. Come ha considerato il Governo nella risoluzione impugnata, il requisito secondo cui la relativa superficie deve costituire "un'area unitaria", prescritto all'art. 10 cifra 1 NAPR e contestato dai ricorrenti, ne salvaguarda le finalità, permettendole di svolgere effettivamente la funzione di area di svago, ricreazione e respiro, che potrebbe essere messa in forse da un'eccessiva frammentazione. 9. In conclusione, il ricorso 17 novembre 2001 dev'essere respinto, mentre che quello dell'11 gennaio 2002 va dichiarato irricevibile. La tassa di

giudizio e le spese devono essere poste a carico dei ricorrenti (art. 28 PAmM) 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.