

TI_GERICHTE 90.2001.111 vom 5. Dezember 2002

TI Tribunale d'appello, 2002-12-05, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2001.111

FR: TI_GERICHTE 90.2001.111 du 5 décembre 2002

IT: TI_GERICHTE 90.2001.111 del 5 dicembre 2002

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

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). Le norme di attuazione stabiliscono le regole generali sull'utilizzazione e l'edificabilità del suolo e possono prevedere parametri minimi per lo sfruttamento dei fondi quando una razionale occupazione del suolo e l'ordine urbanistico ne sarebbero altrimenti seriamente compromessi (art. 29 cpv. 1 lett. a, b e cpv. 2 lett. b LALPT). 4. Una restrizione di diritto pubblico 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. 36 Cost.). 5. Il ricorrente contesta l'interesse pubblico dei vincoli pianificatori gravanti il suo fondo; in particolare si aggrava contro l'imposizione di un'altezza minima delle costruzioni pari a 5 piani e contro la linea di costruzione con contiguità non ammessa posta a 10 m di profondità, che, in aggiunta alla larghezza di via _____ e alla linea di costruzione sul versante opposto della strada, forma un'area di stacco larga 20 m. 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 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, 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, oltre ad alcuni elementi di riferimento quali i "centri di quartiere", "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). Fra gli strumenti, propri della disciplina urbanistica, atti a realizzare questi intendimenti figurano le linee d'arretramento, di costruzione, la localizzazione delle aree inedificabili e i parametri edificatori minimi. 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). Analogo interesse riveste il vincolo di un'altezza minima delle costruzioni. Trattasi di un vincolo utilizzato, da tempo, soprattutto in ambito cittadino, al fine di ottenere un determinato

disegno urbanistico (A. Scolari, op. cit., ad art. 41 LE, n. 1217). 5.3. Nel caso specifico, via _____ è ubicata nel quartiere situato in località _____. Questo quartiere costituisce una delle estensioni sviluppatesi verso meridione in questi ultimi trent'anni a partire dai quartieri perimetrali del centro storico. L'ossatura del comparto è costituita, in sequenza parallela, da via _____, dal _____, da via _____, dalla stessa via _____ e da via _____. Queste strade confluiscono ad est in via _____, formando quella trama ortogonale sulla quale il nuovo piano regolatore ha previsto, da un lato, le fasce di stacco di circa 20 ml di larghezza (campo stradale incluso), determinate da linee di costruzione come quella in contestazione, e, dall'altro lato, la densificazione dei parametri edilizi, tra cui le altezze minime, parimenti oggetto della presente impugnativa. Il sopralluogo esperito da questo Tribunale ha permesso di appurare che questa zona costituisce un quartiere eminentemente residenziale, relativamente tranquillo. Dal profilo della sostanza edilizia si è accertata la presenza di un assortimento molto variegato di tipologie di edifici: dalla casa monofamiliare di 1 piano 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. Situazione che si riscontra puntualmente anche in via _____, dove il fronte edificato sul lato sud, data la maggior presenza di palazzine di 4 e 5 piani, risulta più compatto rispetto al lato nord, per altro non completamente edificato, che, con alcune costruzioni di 4 piani, annovera maggiormente edifici di 1, di 2 e di 3 piani di altezza. 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 di altezze minime per gli edifici e alla 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 comparto costituisce, per la sua posizione a ridosso dei quartieri formanti la cintura perimetrale del centro storico, un'area pregiata del territorio cittadino, che necessita indubbiamente di venir riorganizzata e valorizzata dal profilo strutturale e funzionale, in modo da garantire appieno uno sviluppo razionale e coerente, secondo uno specifico disegno urbano. Le misure urbanistiche, di cui ci si occupa, correlate fra di loro, qualificano e rafforzano il carattere cittadino del quartiere, da tempo non più periferico, attraverso una disposizione ordinata degli edifici in funzione delle strade, il cui prospetto viene così marcato a miglioramento dell'immagine, e attuando un assetto volumetrico più omogeneo della nuova edificazione. Considerata inoltre l'elevata densità dei parametri edificatori e ritenuto che le NAPR non prevedono, nella fattispecie, né l'imposizione di un'area verde minima, né un indice di occupazione, che determini un equilibrio fra aree edificate e non edificate (cfr. A. Scolari, op. cit., ad art. 37 LE, n. 1118), vi è indubbiamente un interesse pubblico a definire e localizzare delle aree di stacco lungo le strade per mezzo di linee di costruzione. Esse si rivelano conformi al principio pianificatorio, che prescrive di inserire negli insediamenti spazi verdi e alberati (art. 3 cpv. 3 lett. e LPT). Tutte queste considerazioni valgono, a non averne dubbio, anche per via _____. 6. Verificata la presenza di un interesse pubblico alle misure pianificatorie in contestazione, occorre ora esaminare se per rapporto alle circostanze concrete, i vincoli così adottati dal comune risultano ragionevoli, attuabili e sopportabili; segnatamente se non sacrificano sproporzionatamente l'interesse privato contrapposto. Se così fosse, queste misure violerebbero il principio della proporzionalità (DTF 118 Ia 394). A tale proposito, il ricorrente sostiene che la linea di costruzione, imponendo agli edifici una distanza di 10 m

da via _____, sia troppo incisiva, ritenuto che l'art. 6 cifra 1.1. NAPR prevede un semplice arretramento di 4 m in assenza di divergenti indicazioni a livello di rappresentazioni grafiche (piano delle zone e piano della rete viaria). Inoltre, contesta l'idoneità di tale misura a raggiungere lo scopo prefisso di riordino urbanistico in tempi ragionevoli, considerato che la linea è stata tracciata arbitrariamente senza tenere conto degli edifici esistenti, essendo questi ubicati a distanze differenti dalla strada e rappresentando, per di più, una realtà edilizia ormai consolidata. Infine, lamenta i limiti delle potenzialità edificatorie cagionate al suo fondo dalla combinazione della linea di costruzione con l'altezza minima imposta per gli edifici. 6.1. Innanzitutto, come ha pertinentemente considerato il Consiglio di Stato nella risoluzione impugnata (pag. 60), il nuovo ordinamento pianificatorio ha considerevolmente aumentato i parametri edificatori di zona rispetto al piano previgente: difatti, il fondo del ricorrente, che era incluso in zona residenziale semi-intensiva C, è ora attribuito alla zona intensiva speciale A3 comportante un incremento dell'indice di sfruttamento dello 0,4 (ora pari a 1), dell'altezza massima di 5,30 m (ora pari a 18,80 m) e l'introduzione dell'altezza minima di 14,80 m. Altezza minima e massima danno quindi luogo ad una previsione edificatoria nel quartiere di edifici alti almeno 5, al massimo 6 piani. Orbene, a fronte di questi dati è 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; a maggior ragione se, come nella fattispecie, si tratta di una semplice strada di servizio, per definizione, di modeste dimensioni. Ciò detto, si giustifica pure la maggior ampiezza della fascia inedificabile (profondità 10 m), che interessa il fondo del ricorrente, rispetto a quella prevista lungo il lato opposto di via _____ (profondità 5 m): difatti, il mapp. _____, essendo ubicato sul lato nord della strada, gode 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. Per tutte queste ragioni una riduzione della distanza della linea di costruzione dalla strada, quindi della profondità della fascia di rispetto, non può entrare in linea di conto. 6.2. Circa l'idoneità della linea di costruzione e dell'altezza minima al raggiungimento degli scopi prefissi di riqualifica e riordino urbano, il Tribunale considera quanto segue. Per ciò che concerne singolarmente la linea di costruzione va riconfermato quanto ritenuto dall'Autorità di prima istanza nella decisione impugnata. Dall'esame dei piani risulta difatti che la linea di costruzione contestata, lunga circa 250 m, è stata tracciata considerando una larga maggioranza degli edifici che si affacciano direttamente sul lato nord di via _____, i quali risultano già sin d'ora sufficientemente allineati. E' vero che in alcuni tratti un paio di costruzioni sopravanzano questa linea di qualche metro (cfr. mapp. _____, posizionato quasi all'estremità est di via _____, e mapp. _____, all'estremità ovest). Ciò costituisce tuttavia un effetto marginale, giacché queste sporgenze, proprio perché incidono complessivamente soltanto per una ventina di metri un'estensione di 250 m, non intaccano l'assetto della fascia di stacco nella sua sostanza, né la invadono al punto di causarne un'interruzione. In merito invece al vincolo di altezza minima degli edifici, la scelta del comune, che ha optato per una strutturazione urbanistica coerente del comparto, comporta necessariamente lo

stravolgimento di alcune realtà edilizie presenti. Alcune offriranno una resistenza al mutamento, che ne procrastinerà l'attuazione. Tra vecchio e nuovo assetto, vi sarà inevitabilmente un periodo di transizione e di promiscuità, quest'ultima, per altro, già oggi ravvisabile, considerata la sostanza edilizia presente nel comparto (cfr. cons. 5.3). Tuttavia, ammesso il principio di un nuovo ordine, è impensabile rinunciare a realizzarlo solo perché i tempi potranno essere lunghi. Non senza considerare che, nella presente fattispecie, il regolamento di zona offre ai proprietari uno sfruttamento più intensivo dei loro fondi. Di conseguenza, l'ipotesi di un loro interesse a partecipare presto o tardi alla realizzazione degli intendimenti del piano non appare inverosimile.

6.3. Da ultimo, occorre esaminare se sussiste un rapporto ragionevole tra il risultato da raggiungere e le restrizioni della proprietà necessarie al suo conseguimento. Durante l'udienza 10 settembre 2002 i rappresentanti del comune hanno versato agli atti un memoriale composto da planimetrie e di calcoli, volto a dimostrare che il mapp. _____ conserva, malgrado i vincoli in discussione, le sue potenzialità edificatorie. Da questa documentazione si evince che tenendo conto della linea di costruzione e delle distanze minime dai confini sarebbe possibile erigere un edificio, le cui dimensioni in pianta sarebbero di 14,50 m di larghezza (fronte strada) per una profondità di 7/8 m, ottenendo una superficie di base di 106,5 mq. Se tale edificio fosse costruito su 5 piani (altezza minima), disporrebbe allora di una superficie utile lorda (SUL) di 532,5 mq, pari ad un indice di sfruttamento (i.s.) dello 0,88: valore, questo, di poco inferiore a quello fissato per la zona intensiva speciale A3 (art. 43 NAPR: i.s. 1.00). Va altresì rilevato che dalla superficie edificabile del mapp. _____ andrebbe oltretutto preventivamente sottratta l'area vincolata dal piano viario per la strada di servizio, corrispondente al sub h, di 59 mq (art. 38 cpv. 2 LE), di modo che l'indice di sfruttamento aumenterebbe allo 0,98. Da quanto precede, risulta assodato che i vincoli in contestazione non intaccano minimamente le potenzialità edificatorie del fondo, consentendo al proprietario di esaurire integralmente l'indice di sfruttamento a disposizione. Pertanto, malgrado si possa riconoscere che, nella fattispecie, il margine di manovra in ambito progettuale venga limitato, le misure pianificatorie all'esame devono essere considerate oggettivamente ragionevoli. Infine, va aggiunto che, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, qualora egli procedesse all'edificazione, non causerebbe pregiudizio in termini di insolazione ed aerazione all'edificio esistente, di 4 piani, situato sul mappale retrostante (mapp. _____), ritenuto che la nuova edificazione sarebbe distante una quindicina di metri e in posizione fuori asse rispetto a quest'ultima.

7. In conclusione, la linea di costruzione e all'altezza minima per gli edifici gravanti il mapp. _____ non prefigurano una violazione del principio della proporzionalità. Pertanto, essendo queste misure pianificatorie giustificate da un prevalente interesse pubblico, il ricorso deve essere respinto.

8. La tassa di giudizio e le spese devono essere poste a carico del ricorrente (art. 28 PAmm) Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia

1. Il ricorso è respinto.
2. Il ricorrente è condannato al pagamento delle tasse di giudizio e spese per complessivi fr. 1'000.- (mille).
3. Intimazione a: - ing. _____
_____, _____, _____ - Municipio di _____,
_____, _____, _____ - Divisione della pianificazione territoriale, _____,
_____ - Consiglio di Stato, Residenza governativa, _____ - Divisione della pianificazione territoriale, _____,
_____ Tribunale della pianificazione del territorio II
presidente Il segretario

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