

TI_GERICHTE 90.2001.42 vom 30. April 2002

TI Tribunale d'appello, 2002-04-30, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2001.42

FR: TI_GERICHTE 90.2001.42 du 30 avril 2002

IT: TI_GERICHTE 90.2001.42 del 30 aprile 2002

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

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 (art. 38 cpv. 4 lett. a) LALPT), i già ricorrenti, per gli stessi motivi (art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT), e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche decise dal Consiglio di Stato (art. 38 cpv. 4 lett. c) LALPT). In concreto, la legittimazione attiva del comune di _____, giusta l'art. 38 cpv. 4 lett. a) LALPT, è pacifica. Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, il ricorso è ricevibile in ordine.

E. 2

L'art. 50 cpv. 1 della nuova Costituzione federale (Cost.) sancisce l'autonomia del comune 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). A livello cantonale questo principio è ancorato all'art. 16 della nuova Costituzione ticinese. 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.

E. 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 ad 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 d'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).

E. 3.1

Giusta l'art. 75 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 e 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 e seg. LPT) e partecipazione democratica (art. 4 LPT). Il PR disciplina l'uso ammissibile del suolo (art. 14 e segg. LPT) : esso rende inoltre vincolante verso i privati detto ordinamento oltre che il contenuto del PD (art. 21 cpv. 1 LPT). La procedura del permesso di costruzione è invece intesa a chiarire la compatibilità di costruzioni o di impianti con la disciplina dell'utilizzazione sancita a livello di piano di utilizzazione (cfr. in particolare art. 22 cpv. 2 lett. a) LPT). Essa ha come obiettivo l'attuazione del piano in un singolo caso. Tramite la stessa non è invece possibile adottare decisioni pianificatorie autonome. Essa non è infatti atta, sotto gli aspetti degli strumenti pratici, della protezione giuridica e della legittimazione democratica, a sostituire, completare o a modificare un piano di utilizzazione (cfr. DTF 116 Ib 53 seg. consid. 3a e rinvii; DTF 120 Ib 212 consid. 5 e rinvii; RDAT II-1993 n° 36 consid. 6.2.; I-1998 n° 30; I-1999, n° 22).

E. 3.2

L'obbligo di adottare dei piani di azzonamento che regolamentino con la necessaria precisione la disciplina dell'utilizzazione costituisce una indispensabile premessa per il perseguimento dei principi suenunciati, oltre che del principio della sicurezza del diritto e della tutela dei proprietari (DTF 120 Ib 214 consid. 6; RDAT II-1993 n° 36). La legislazione cantonale ricalca e sviluppa quanto già enunciato dalla LPT. L'obbligo di pianificare è ribadito all'art. 3 LALPT. L'art. 24 cpv. 1 LALPT definisce il PR, che deve essere adottato da ogni comune, come strumento di programmazione delle attività di incidenza territoriale a livello comunale. Tra le sue finalità figurano, oltre ad una razionale organizzazione del territorio e dello sviluppo armonioso del comune, la realizzazione degli obiettivi e principi pianificatori ancorati negli art. 1 e 3 LPT e nel PD (art. 25 LALPT), cui deve essere uniformato (art. 22 cpv. 2 e 24 cpv. 3 LALPT). Per perseguire questi scopi il PR deve, tra l'altro, suddividere in zone il territorio comunale, assegnando a ciascuna zona una specifica destinazione (cfr. art. 28 seg. LALPT). Tra queste figurano le zone che devono essere riservate all'abitazione e al lavoro, la cui destinazione può ulteriormente essere precisata (art. 28 cpv. 2 lett. a) LALPT). L'art. 67 cpv. 2 LALPT, dal testo identico all'art. 22 cpv. 2 LPT, stabilisce infine che un permesso di costruzione può essere rilasciato solo se gli edifici o impianti interessati sono conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione (lett. a) e se il fondo è urbanizzato (lett. b).

E. 4.1

In concreto, occorre stabilire se la mancata approvazione da parte del Governo della modifica dell'art. 14 NAPR sia giustificata. Per rispondere al quesito, occorre anzitutto presentare a sommi capi le caratteristiche del PR di _____. Improntato sull'obiettivo principale di riqualificare l'area centrale del comune - sede delle diverse istituzioni civili e religiose - la revisione generale del PR, approvata il 19 novembre 1991, si caratterizza per la ricerca di un nuovo approccio pianificatorio, volto a promuovere la densificazione edilizia e ottenere una riqualifica delle aree edificabili tramite una gestione puntuale degli interventi. Delineate le linee essenziali dello sviluppo insediativo del comune, di ca. 2'000 abitanti e situato alle porte di _____, ed evidenziate le caratteristiche formali principali del tessuto edilizio esistente (contiguità, spazi residui liberi e rapporto con l'area pubblica), la revisione concede un'ampia libertà propositiva nell'ambito dei singoli progetti, valutati, al momento dell'inoltro della domanda di costruzione, da una commissione d'esperti (art. 25 NAPR) soprattutto dal profilo del loro inserimento nella tipologia e morfologia del tessuto circostante (art. 3 NAPR). Tale impostazione si concretizza nelle NAPR, composte da soli 28 articoli, suddivisi in tre sezioni (capo I, art. 1-13 "Norme generali; capo II, art. 14-22 "Norme particolari" e capo III, art. 23-28 "Norme varie e finali"), e accompagnate da un commento ai singoli disposti: esse si limitano ad enunciare i criteri generali d'intervento e, per le singole zone, i parametri edificatori essenziali, in modo da permettere nel singolo caso l'auspicata agilità nel giudizio architettonico-urbanistico.

E. 4.2

Il PR suddivide il territorio comunale in dieci zone d'utilizzazione (zona di protezione monumentale; zona dei nuclei; zona residenziale del piano; zona residenziale della collina; zona residenziale Monti di _____; zona artigianale; zona per attrezzature ed edifici pubblici; zona agricola; zona forestale e zona esposta al rumore). Come anticipato, la funzione assegnata alle singole zone è definita agli art. 14-22 NAPR. In particolare l'art. 14 NAPR, oggetto di revisione e concernente la zona dei nuclei, del piano e della collina, prevede: Zone dei nuclei del piano e della collina a) utilizzazione Le zone dei nuclei, del piano e della collina sono riservate all'abitazione e alle attività connesse con questa destinazione, come negozi, panetterie e simili; sono pure ammesse le attività commerciali e artigianali che non turbano la tranquillità nelle ore notturne e nei giorni di riposo e che sono tollerabili nell'altro tempo, come piccoli laboratori da falegname, da fabbro e da meccanico. Con la revisione l'art. 14 NAPR presenta il seguente tenore: Le zone dei nuclei, del piano e della collina sono riservate all'abitazione e alle attività compatibili con questa destinazione, come negozi, panetterie e simili. Sono pure ammissibili attività commerciali, di produzione di beni e servizi. Qualsiasi attività ammessa non deve risultare molesta e non deve generare traffico supplementare non compatibile con l'abitare (grado di sensibilità al rumore II).

E. 4.3

Secondo il Consiglio di Stato, la nuova formulazione si rivelerebbe contraria all'art. 3 cpv. 3 lett. a) LPT, che prescrive una ripartizione razionale dei luoghi destinati all'abitazione e al lavoro. Infatti, mediante la modifica, le zone dei nuclei, del piano e della collina verrebbero aperte all'insediamento di qualsiasi attività produttiva - e quindi anche quella industriale -, purché non molesta. "In definitiva, sono ammesse tutte le attività, purché non moleste. Ciò facendo, il Comune di _____ ha omesso di operare una scelta di tipo pianificatorio. Una tale impostazione, che lascia di fatto al caso lo sviluppo di parte del territorio comunale, non appare ammissibile" (cfr. decisione impugnata, p. 6) . Ciò comporterebbe "(...) la possibilità di insediare accanto alla residenza - in zona mista - anche stabilimenti di

qualsiasi genere, purché isolati in modo da evitare che producano immissioni diverse da quelle derivanti dall'abitare" (cfr. decisione impugnata, p. 7). Pur ammettendo come spesso la distinzione fra attività artigianale e attività industriale non sia del tutto agevole, il Governo conclude, affermando: "Visto tutto quanto precede, è necessario ammettere che il Comune di _____ ha inteso formare una zona mista accostando fra loro insediamenti di tipo eterogeneo, ma in parte non idonei a coesistere. In particolare, non si reputa di poter considerare l'industria idonea a coesistere con la residenza" (cfr. decisione impugnata, p. 7)

E. 4.4

Di tutt'altro avviso il comune, secondo cui "(...) più che di cambiamento del diritto, si tratta dell'affinamento di disposizioni vigenti, specialmente riguardo alle nozioni di attività artigianali, valide nel passato, ma difficilmente riferibili ad una pluralità di attività odierne, simili quanto ai loro effetti alle attività artigianali, ma concettualmente dissimili, ad esempio modesti laboratori di sartoria, di tipografia, di riparazione di televisori, di computer, uffici di liberi professionisti, ecc. Secondo la dottrina, la distinzione tra attività artigianale e industriale, a fini strettamente urbanistici, è d'altronde sempre incerta e inefficace. (...) Allo stadio attuale dello sviluppo economico e tecnologico nulla si oppone d'altronde all'istituzione di zone plurifunzionali, ovvero al mescolamento dell'abitare, delle attività produttive, dei servizi, del giuoco e dello svago, fatta eccezione delle attività moleste o che esigono importanti superfici di deposito o di produzione" . Inoltre, secondo il comune, le affermazioni del Governo circa la possibilità di insediare vere e proprie industrie nelle zone in parola, si rivelerebbero del tutto prive di fondamento, ritenuto che, da un lato, le caratteristiche della proprietà fondiaria e i parametri di zona non permetterebbero quello sfruttamento intensivo del suolo necessario all'industria e, dall'altro, le restrizioni menzionate nella norma, relative al grado di molestia ed al traffico supplementare, renderebbero impossibile l'insediamento di simili attività. In sostanza, quindi, con la modifica, il comune avrebbe inteso ovviare alle difficoltà insite nella distinzione fra artigianato e industria - differenziazione divenuta ormai obsoleta, vista l'evoluzione generale in atto nel mondo economico, in particolare per quanto attiene alle nuove tecnologie -, proponendo una terminologia più flessibile, atta a permettere l'insediamento di attività compatibili con l'abitare poiché non moleste (cfr. anche Messaggio municipale 309A/309B, p. XVI).

E. 4.5

Ferme queste premesse, occorre esaminare nel dettaglio i contenuti della modifica. Come già accennato, se da un lato con la modifica si è inteso proporre un'alternativa alle categorie tradizionali - ritenute ormai obsolete - relative alla connotazione delle varie attività lavorative, con questo disposto il legislatore comunale - riservato il soddisfacimento di talune condizioni - ha voluto rafforzare la compenetrazione fra le diverse utilizzazioni, già ammessa dalla norma sottoposta a revisione, sottolineando maggiormente il carattere plurifunzionale delle zone in parola. Oltre all'abitazione, in questi comparti sono anzitutto auspiccate le attività artigianali e commerciali che servono la destinazione residenziale, "...come negozi, panetterie e simili" . Tutte le altre destinazioni ammesse (commerciali e di produzione di beni e di servizi), per le quali non è richiesto il requisito della compatibilità con l'abitazione, sono consentite non già in modo assolutamente indiscriminato, ma unicamente nella misura in cui esse non sono fonte di molestia e "(...) non ingenerano traffico supplementare non compatibile con l'abitare (grado di sensibilità II)", risultando

quindi conciliabili con la destinazione abitativa. Va qui osservato che, contrariamente a quanto avviene in molti PR - che definiscono come non moleste quelle attività che, per la loro natura, si inseriscono nell'abitato e non hanno ripercussioni sostanzialmente diverse da quelle che derivano dall'abitare -, la nozione di molestia non viene ulteriormente concretizzata nelle NAPR. Rinunciando a riprendere la previgente definizione ("attività (...) che non turbano la tranquillità nelle ore notturne e nei giorni di riposo e che sono tollerabili nell'altro tempo, come piccoli laboratori da falegname, da fabbro e da meccanico") e venendo a mancare una definizione delle caratteristiche delle attività non moleste , con la modifica in parola anche la predeterminazione della tipologia delle costruzioni conciliabile - con particolare riferimento alla natura delle immissioni cagionate - con il carattere abitativo della zona dei nuclei, del piano e della collina, risulta più aperta e indeterminata. Inoltre, rispetto alla versione precedente ("...piccoli laboratori da falegname, da fabbro, da meccanico"), la nuova formulazione omette qualsiasi accenno, anche di tipo esemplificativo, circa la tipologia auspicata delle attività non funzionalmente connesse con l'abitazione.

E. 4.6

Secondo il comune, con la modifica si sarebbe inteso dare una risposta adeguata ai radicali cambiamenti in atto nel mondo economico e del lavoro: la vecchia norma riservava infatti le tre zone in parola alla residenza ed alle attività con essa connesse e considerava ammissibili, malgrado l'assenza di questa connessione, attività tradizionalmente presenti in un comune tra il rurale e l'urbano, come _____. Erano attività, quelle ammesse (piccoli laboratori ecc.), che potevano essere svolte da persone residenti in loco anche se non direttamente legate all'abitazione. Una pianificazione a misura d'uomo, lontana dall'anonimato tipico dell'industria. La nuova norma tiene conto del fatto che quel tipo di artigianato tende a sparire, che è sostituito da forme oscillanti tra l'artigianato e l'industria. Se sotto questo profilo l'aggiornamento della norma, che vuole superare una pianificazione ritagliata su un modello di società e di economia sorpassato, non è criticabile, bisogna ammettere che la modifica proposta risulta problematica sotto altri profili: anzitutto la nuova formulazione dell'art. 14 NAPR estende da un lato la cerchia delle attività ammesse nelle zone del nucleo, del piano e della collina, ma non propone dall'altro indicazioni di sorta in merito al grado di penetrazione auspicato fra i diversi tipi d'insediamenti e alla loro tipologia.

L'ammettere l'inserimento di una costruzione, artigianale, commerciale o industriale che sia, purché non produca molestia, in una parte del territorio dove domini largamente l'insediamento residenziale, può apparire infatti incongrua non di per sé, ma per la sua inconciliabilità con il carattere assunto dal comparto, nel quale essa verrebbe ad inserirsi come un elemento estraneo. La coabitazione deve essere non solo armoniosa (cfr. art. 1 cpv. 1 LPT), ma anche tale da non compromettere la funzione residenziale. Lo stesso vale in presenza di un comparto debolmente edificato: in che misura va ammesso l'insediamento artigianale e/o industriale? Quanti stabilimenti vi possono trovare spazio, senza che il carattere residenziale del comparto venga pregiudicato, lasciando posto ad un suo sviluppo in chiave prevalentemente produttiva?

E. 4.7

Se è pur vero che anche con la vecchia normativa vi era il pericolo di un'eccessiva contaminazione delle attività produttive, la modifica in parola ammette ora l'insediamento di attività industriali e di nuove forme ibride artigianal-industriali, aprendo quindi maggiormente il ventaglio delle possibilità. Sotto questo profilo essa appare critica, poiché

non pone parametri sufficientemente chiari per stabilire se un'attività produttiva (artigianato o industria o nuove forme miste) sia davvero compatibile con il carattere e la tipologia residenziale, che pure viene privilegiata (in questo senso va intesa l'esigenza che le attività di produzione di beni e di servizi siano compatibili con la funzione residenziale, soprattutto dal profilo del traffico indotto). Il suo difetto maggiore va quindi ricercato nel fatto che la compatibilità delle diverse attività con la residenza si misura unicamente dal rumore e dal traffico indotto. Troppo poco per evitare promiscuità incongrue. Diverso il caso in cui esistesse nelle NAPR una disposizione generale che, oltre ai criteri qualitativi di natura architettonica e urbanistica (cfr. art. 3 NAPR), ne fissasse di pianificatori, stabilendo ad esempio una percentuale o una quota di attività extra-residenziali.

E. 4.8

Non porta a diverse conclusioni il fatto che, come esposto al considerando 4.1, il PR di _____ si caratterizzi per la ricerca di un approccio pianificatorio innovativo, mirante ad attuare i diversi obiettivi del piano tramite una gestione puntuale degli interventi, vagliati da una commissione ad hoc, munita di grandi poteri interpretativi. La commissione d'esperti è infatti chiamata a fornire ai privati la consulenza necessaria circa l'utilizzazione edilizia dei fondi, ad esaminare, nonché preavvisare, tutti i progetti pubblici e privati d'utilizzazione edilizia (cfr. art. 25 NAPR), e a garantire che i progetti rispettino le indicazioni contenute nelle NAPR, nonché i criteri di carattere qualitativo enunciati all'art. 3 NAPR. Il Municipio potrà discostarsi dal suo preavviso solo per ragioni valide e pertinenti (art. 25 cpv. 3 NAPR). Orbene, in base a questi elementi e pur considerando l'unicità del PR del comune, che ha scelto di privilegiare un'impostazione flessibile con contenuti normativi minimi, in modo da concedere maggior agilità nel giudizio a seconda delle necessità e delle peculiarità del caso concreto, il ruolo interpretativo attribuito alla commissione dalla modifica in parola risulta veramente molto esteso. E in effetti, per tutti i motivi addotti ai considerandi precedenti, relativi soprattutto alla mancanza di criteri circa il grado di promiscuità tra le diverse attività, auspicato nelle zone in parola, non si può ritenere che la modifica si limiti semplicemente a concedere maggior flessibilità in sede applicativa, inserendosi coerentemente nell'impostazione del PR. Come già detto, considerata l'estensione delle zone dei nuclei, del piano e della collina, che occupano in termini di superficie la maggior parte del territorio del comune, il difetto principale della modifica consiste nell'essere priva di quelle indicazioni minime che garantiscono una corretta compenetrazione fra le varie destinazioni, evitando che, seppur nei limiti imposti al grado di molestia ed al traffico indotto, l'uso del territorio venga lasciato al caso delle singole iniziative. Va intesa in questo senso la critica dei resistenti, secondo cui la modifica si tradurrebbe in un'inammissibile delega di competenze pianificatorie al Municipio, rispettivamente in un rinvio della definizione dell'assetto pianificatorio alla procedura di rilascio del permesso di costruzione.

E. 4.9

La modifica appare infine problematica se rapportata alle ulteriori disposizioni di zona, soprattutto per quanto attiene al comparto dei nuclei. L'utilizzazione della zona dei nuclei, per la quale non è previsto un indice di sfruttamento (cfr. consid. 4, p. 9-10, della STF 18 febbraio 1997, 1P.471/1996, in re L.), non si differenzia infatti da quella prevista per la zona residenziale del piano e della collina. L'edificabilità della zona dei nuclei soggiace così alle disposizioni contenute nelle Norme generali, relative ai criteri qualitativi degli interventi (art. 3 NAPR), alle distanze da confine, fra le costruzioni e dall'area pubblica (art. 4, 5 e 6 NAPR) e all'altezza delle costruzioni (art. 11 NAPR). Orbene, se è pur vero che

l'assenza di parametri quantitativi relativi all'edificazione di questa zona è stata finora ritenuta conforme ai precetti della LPT e della LALPT dalle diverse istanze che l'hanno approvata, rispettivamente interpretata - anche grazie alla particolare posizione e alle competenze della Commissione -, a mente di questo Tribunale tale impostazione, sommata ai nuovi momenti d'incertezza pianificatoria introdotti dalla modifica, non offrono più quelle garanzie minime, irrinunciabili, al disotto delle quali non v'è l'imprescindibile sicurezza e prevedibilità del diritto. Chi abita in un quartiere residenziale e vi ha costruito la sua casa in funzione di questo carattere, corre il rischio di vederselo sovvertire dall'inserimento di attività che, seppur non moleste, sono estranee a questa tipologia. L'attuale frazionamento della proprietà, invocato dal comune, non offre poi nessuna garanzia in proposito, essendo sempre possibile per un promotore accaparrarsi più fondi e su questi erigere un fabbricato a carattere industriale (nella zona dei nuclei è ammessa la demolizione e la ricostruzione), ormai conforme alla destinazione di zona. E in questo caso, mancando nelle NAPR disposizioni limitanti la lunghezza delle facciate, sarà difficile opporre al promotore i criteri di carattere qualitativo di cui all'art. 3 cpv. 2 NAPR. In queste circostanze – senza che sia necessario procedere agli atti istruttori richiesti dal ricorrente (cfr. per la valutazione anticipata delle prove: Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2a ed., pag. 274; DTF 106 Ia 162 consid. 2b) – non si può che respingere il ricorso, confermando la decisione impugnata.

E. 5

Le spese, la tassa di giudizio, nonché le ripetibili seguono la 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.