

## **TI\_GERICHTE 90.2001.82 vom 7. November 2002**

TI Tribunale d'appello, 2002-11-07, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2001.82](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2001.82)

FR: TI\_GERICHTE 90.2001.82 du 7 novembre 2002

IT: TI\_GERICHTE 90.2001.82 del 7 novembre 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. I piani regolatori hanno lo scopo di garantire un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e un ordinato insediamento del territorio (cfr. art. 75 cpv. 1 Cost.). Essi devono delimitare, in primo luogo, le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT). Le zone edificabili comprendono, secondo l'art. 15 LPT, i terreni idonei all'edificazione che sono già stati edificati in larga misura (lett. a) e quelli prevedibilmente necessari ed urbanizzati entro 15 anni (lett. b). Di massima un terreno che adempie queste esigenze va attribuito alla zona edificabile a meno che, dopo una ponderazione e globale degli interessi che la legislazione sulla pianificazione del territorio tende a salvaguardare (cfr. in particolare art. 1 e 3 LPT), debba venir incluso, parzialmente o totalmente, nel territorio fuori della zona edificabile (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3a). I criteri posti dall'art. 15 LPT per l'assegnazione di un terreno alla zona edificabile non hanno pertanto un valore assoluto, ma una portata relativa. Essi rappresentano piuttosto dei principi generali della pianificazione del territorio, dei punti di riferimento, che - ancorché soddisfatti - non conducono necessariamente all'attribuzione del terreno interessato alla zona fabbricabile (cfr. la giurisprudenza appena citata; inoltre Flückiger, Commentario LPT, ad art. 15 n. da 25 a 29; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 314). La definizione dell'idoneità all'edificazione deve inoltre tener conto, segnatamente, delle esigenze del diritto ambientale (art. 1 cpv. 2 lett. a, 3 cpv. 3 lett. b LPT; Flückiger, op. cit., ad art. 15 n. 50 segg.; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 317). Non approvazione di alcune zone edificabili 4. 4.1. Il Consiglio di Stato non ha approvato alcune zone edificabili (per la quasi totalità residenziali) rispettivamente la loro estensione rispetto al precedente piano avuto riguardo, in primo luogo, alla contenibilità del nuovo piano regolatore (art. 15 lett. b LPT; cfr. risoluzione impugnata cifra 4.2.3., in particolare pag. 21 segg.). Dal rapporto di pianificazione (pag. 59) esso ha desunto che la contenibilità teorica del nuovo piano regolatore corrispondeva a di 45'000 unità insediative, di cui 28'000 abitanti e 17'000 posti di lavoro. Questo risultato veniva conseguito applicando un grado di attuazione del piano estremamente basso (del 50%) e, inversamente, un alto rapporto superficie utile lorda/unità insediative (di 50 mq): adottando i parametri usuali (grado di attuazione del 70-80% rispettivamente rapporto superficie utile lorda/unità insediative di 40-45 mq), la contenibilità teorica del nuovo piano si attestava, in realtà, a 70'000-80'000 unità insediative. Il Governo ha indi accertato che la popolazione residente nel comune, nel

1999, era di 16'906 persone, i posti di lavoro 12'369 (dati del 1998) e i posti per il turismo 500: in totale 29'775 unità insediative. Ne ha concluso che la contenibilità teorica del piano regolatore superava largamente le prevedibili necessità di sviluppo demografico ed edilizio nell'arco dei 15 anni, rendendo possibile oltre il raddoppio delle unità insediative. Questa valutazione merita di essere condivisa, per quanto concerne particolarmente l'evoluzione del numero di abitanti, che qui interessa. In effetti, anche volendo adottare le (quantomai parziali) proiezioni formulate dal comune, il nuovo piano regolatore permetterebbe comunque sia di insediare, nei prossimi 15 anni, almeno ulteriori 11'094 abitanti sul territorio comunale, pari ad un aumento della popolazione del 66%, ovvero di 2/3, di quella attuale. Per contro, la popolazione residente nel comune non è in sostanza aumentata negli ultimi trent'anni. Secondo i dati riportati nell'Annuario statistico ticinese (Comuni, anno 2000, pag. 46 seg.), ripresi dai censimenti federali, la popolazione economica residente a Bellinzona assommava nel 1970 a 16'979 unità, nel 1980 a 16'743 unità e nel 1990 a 16'849 unità (cfr. inoltre il grafico alla pagina 7 del rapporto di pianificazione): queste cifre corrispondono alla popolazione legale permanente al 31 dicembre 1999 accertata dal Consiglio di Stato nel giudizio impugnato. Avuto pertanto riguardo all'aumento oggettivamente pronosticabile della popolazione, la contenibilità teorica del nuovo piano regolatore appare eccessiva. A giusta ragione il Consiglio di Stato ha, pertanto, negato l'estensione delle zone fabbricabili a scopi residenziali rispetto al perimetro del piano regolatore precedente, approvato dallo stesso il 18 maggio 1977, pretendendone anzi la riduzione. Questa soluzione appare, in concreto, ulteriormente giustificata dai dati forniti nel rapporto di pianificazione (pag. 59), dai quali risulta che il piano regolatore precedente avrebbe già permesso di conseguire una popolazione di 27'000 abitanti, ossia di soli 1'000 abitanti inferiore a quella del piano in esame ed inoltre che quest'ultimo prevede, rispetto al precedente, un incremento dell'indice di sfruttamento all'interno della zona edificabile. Sussiste difatti un interesse generale ad impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3c). 4.2. Inoltre, nemmeno è adempiuto in concreto il presupposto dell'art. 15 lett. a LPT. Con terreni già edificati in larga misura si intende essenzialmente il territorio costruito in maniera compatta, oltre eventualmente singole particelle inedificate al suo interno, direttamente confinanti con la zona edificabile, in genere già edificate e di superficie relativamente ridotta (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3b; Flückiger, op. cit., ad art. 15 n. 60; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 319). Attraverso l'evasione dei numerosi ricorsi inoltrati dai proprietari toccati dall'avversato provvedimento governativo, che fa stato quale esauriente campionatura del territorio comunale, nota al ricorrente ed alla quale viene rinviato per semplicità, il Tribunale ha potuto accertare che le zone edificabili residenziali non approvate sono situate, da un lato, sulle colline sopra la città, dall'altro, nella fascia pianeggiante adiacente la golena del fiume Ticino. Trattasi di territori discosti dai nuclei abitati (colline) o ubicati oltre i margini della cintura urbana (piano); che presentano talora notevoli dimensioni (piano). In genere, queste zone sono completamente inedificate (piano) oppure presentano una sostanza edilizia sparsa (colline), realizzata in un'epoca anteriore al previgente piano regolatore e di scarsa consistenza. Questi territori non possono di conseguenza essere considerati come ampiamente edificati nel senso restrittivo inteso dalla giurisprudenza. 4.3. Nell'ambito di una ponderazione globale degli interessi (cfr. consid. 3), oltre al già menzionato obiettivo di impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste (cfr. consid. 4.1.), va poi ricordato che i territori in rassegna sono in genere caratterizzati dalla diffusa presenza di coltivazioni (piano) o vigneti (collina) che, intercalati da estensioni prative contornate da strisce di bosco,

concorrono altresì a formare un paesaggio di pregio. Per ciò che concerne le colline è pure stato accertato che il piano direttore annovera taluni comparti, che il piano in approvazione intendeva assegnare alla zona fabbricabile, tra gli altri terreni idonei all'agricoltura giusta l'art. 2 della Ltagr. Trattasi dunque di territori che, oltre a prestarsi all'utilizzazione agricola, fungono da cornice e da polmone verde della città. Si giustifica pertanto appieno di preservare le aree in rassegna dall'edificazione anche per motivi di ordine agricolo e paesaggistico. Va, da ultimo, sottolineata l'imprescindibile necessità di salvaguardare sufficienti spazi liberi per le future generazioni.

4.4. La risoluzione impugnata è inoltre conforme alle indicazioni sugli insediamenti contenute nel piano direttore. Nella fattispecie, il piano regolatore di \_\_\_\_\_, approvato dal Consiglio di Stato il 18 maggio 1977, assegnava alcuni comparti ubicati sul piano, in prossimità della gola del fiume \_\_\_\_\_, a vaste zone vuoi residenziali (\_\_\_\_\_ ) vuoi per edifici pubblici e privati d'interesse pubblico (\_\_\_\_\_), che sono state successivamente riprese nel piano direttore come zone insediative (cfr. rappresentazione grafica n. 12; inoltre la legenda, punto 10: "gli insediamenti"). Trattasi tuttavia, per quanto qui interessa, di un semplice rilevamento nel piano direttore, al momento del suo allestimento, degli insediamenti indicati a livello di piano regolatore, che è sprovvisto di portata propria e che, pertanto, entro questi limiti, è sfornito di effetti obbligatori; la definizione esatta della zona edificabile di ogni singolo comune non dev'essere peraltro effettuata, in ogni caso, in sede di piano direttore. Quest'ultimo strumento prevede piuttosto, come obiettivo vincolante, che le zone insediative dei comuni devono essere definite in base ai bisogni della popolazione residente, alle prognosi di evoluzione demografica dei prossimi 15 anni e agli obiettivi di sviluppo economico, ritenuto che le zone edificabili manifestamente sovradimensionate devono essere ridotte (cfr. gli obiettivi pianificatori cantonali del piano direttore, adottati con decreto legislativo 12 dicembre 1990, A.10 lett. d; inoltre il rapporto esplicativo, II.87, A.10.2.2). Attraverso il piano regolatore in esame, il primo a dover essere conforme alla LPT (cfr. su questo aspetto la risoluzione impugnata, pag. 19 segg.), il comune ha, da un lato, riproposto la zona residenziale in località \_\_\_\_\_ e, dall'altro, esteso la zona residenziale sostituendola alla precedente zona per attrezzature ed edifici pubblici in località \_\_\_\_\_, di modo che la contenibilità teorica del piano relativa alla residenza è risultata eccessiva (cfr. consid. 4). Per questo motivo, la non approvazione della nuova zona residenziale, con la conseguente riduzione della zona edificabile, è indubbiamente congruente con il piano direttore.

4.5. La zona artigianale Ar 4, parimenti non approvata dal Consiglio di Stato, posta lungo la fascia golenale, all'altezza di \_\_\_\_\_ (località \_\_\_\_\_), merita una considerazione a parte. Essa è costituita da due soli fondi, i mapp. \_\_\_\_\_ e, parzialmente, \_\_\_\_\_, per una superficie complessiva di ca. 3'000 mq. Sul primo fondo insiste un'officina, sul secondo un gattile. Questa zona, nonostante sia stata ripresa dal precedente piano, che tuttavia prevedeva una destinazione a carattere residenziale semi estensivo, costituisce una microzona edificabile a sé stante. Ritagliata nell'omogenea fascia non antropizzata adiacente la gola del fiume \_\_\_\_\_, essa è difatti isolata dal residuo comparto edificato e edificabile; finalizzata al consolidamento delle attività presenti sulla stessa, quest'area è per di più nettamente staccata dalle altre zone artigianali, situate in parte oltre via \_\_\_\_\_ (Ar 2) e in parte sul versante opposto del fiume \_\_\_\_\_ (Ar 1, la cui approvazione è per il momento sospesa). Ora, la creazione di piccole zone edificabili, isolate dal comprensorio edificato e edificabile, contrasta con i principi della pianificazione del territorio ed è contraria alla legge (Flückiger, op. cit., ad art. 15 n. 18, con rinvii alla giurisprudenza). Le

stesse considerazioni possono essere applicate anche in relazione alla non approvazione della zona artigianale Ar 2, di superficie paragonabile (attorno ai 2'500 mq), al mapp. \_\_\_\_\_, ubicato in località \_\_\_\_\_, con la differenza ancora che questa superficie non era in precedenza assegnata ad una zona edificabile e che essa è inoltre parzialmente situata nella foresta accertata attraverso la risoluzione governativa 24 aprile 2001 (n. 1831) di approvazione del limite del bosco a confine con l'area edificabile (cfr. il piano catastale n. \_\_\_\_\_ annesso alla stessa). 4.6. Di conseguenza, stralciando dalla zona edificabile i comparti in esame la risoluzione impugnata ha posto il piano regolatore in consonanza con l'ordinamento giuridico. Essa non è, di conseguenza, lesiva dell'autonomia comunale. Il ricorso va dunque respinto su questo punto. Il presente giudizio - sia soggiunto per completezza - non pregiudica la possibilità, per il Consiglio di Stato, di revocare, parzialmente o totalmente, la sua decisione in merito alla non approvazione della zona edificabile residenziale in località \_\_\_\_\_, sopra \_\_\_\_\_ (allegato 3 alla risoluzione impugnata). La riserva di una tale decisione discende dall'impegno assunto in tal senso dai funzionari che hanno rappresentato il Governo al sopralluogo indetto dal Tribunale in relazione ai ricorsi dei proprietari dei mapp. \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_, interessati dal provvedimento, che si è tenuto il giorno 4 settembre 2002. Dall'ispezione dei luoghi è in effetti emerso che la sorte pianificatoria del comparto non approvato, per lo meno per quanto concerne i menzionati fondi (ovvero per nemmeno 500 mq), è strettamente legata a quella del sottostante territorio, nel quale essi sono pure parzialmente inclusi; per quest'ultimo territorio, parimenti assegnato alla zona residenziale dal legislativo comunale, il Consiglio di Stato ha tuttavia sospeso l'approvazione poiché soggetto a pericoli naturali (cfr. risoluzione impugnata, cifra 4.1.4., pag. 13 segg., e allegato 22 alla stessa). Non approvazione dell'art. 39 cpv. 1 NAPR 5. 5.1. Per tener conto degli imperativi di protezione contro il rumore l'art. 39 cpv. 1 NAPR adottato dal consiglio comunale recitava come segue: "Contenuti lungo gli assi a forte traffico veicolare Nelle fasce edificabili situate lungo gli assi di traffico principali e segnalate dal piano delle zone quali aree con "contenuti speciali" sono ammesse prevalentemente attività commerciali e amministrative anche poco moleste, seppur non citate dalle prescrizioni delle rispettive zone; contenuti residenziali sono ammessi solo se compatibili con i limiti stabiliti dal grado di sensibilità III. Fanno stato i gradi di sensibilità e gli indici assegnati alle singole zone dal piano delle zone." 5.2. Il Consiglio di Stato non ha approvato questa disposizione (cfr. risoluzione impugnata, cifra 4.2.4., pag. 31 segg.). Intanto il piano delle zone non indicava quali fossero le aree con "contenuti speciali" alle quali ritornasse applicabile la norma. L'applicabilità dell'art. 39 cpv. 1 NAPR era invece richiamata dalle disposizioni relative alle singole zone. Il Governo ne ha dedotto che tali aree fossero quelle ubicate lungo gli assi di traffico principali alle quali - diversamente dalle aree più arretrate con la stessa funzione - era stato assegnato un grado di sensibilità III ai sensi dell'art. 43 OIF. L'art. 39 cpv. 1 NAPR comportava di conseguenza, per le zone interessate, l'applicazione di una nuova normativa, che prevedeva delle funzioni proprie, diverse da quelle istituite per le zone interessate, e un proprio grado di sensibilità al rumore, diverso da quello assegnato a queste ultime. Il Governo ha giudicato inammissibile questa sovrapposizione. 5.3. L'opinione del Consiglio di Stato dev'essere condivisa. In assenza di una chiara delimitazione delle aree con "contenuti speciali" nel piano delle zone, la consultazione di tale piano non permette difatti di capire che, attraverso l'applicazione dell'art. 39 cpv. 1 NAPR, resa possibile grazie al piano dei gradi di sensibilità al rumore, i fondi affacciati sugli assi di traffico principali - od una loro porzione - possiedono delle

funzioni diverse, talora in misura importante, rispetto a quelle assegnate loro dal piano stesso. L'art. 39 cpv. 1 NAPR conduce pertanto ad una modifica dell'azzonamento dei fondi interessati dal suo campo di applicazione, che trae seco nel contempo l'assegnazione, agli stessi, di un grado di sensibilità diverso rispetto a quello degli altri fondi attribuiti alla medesima zona di utilizzazione. Trattasi tuttavia di una modifica inaccettabile perché carente nella forma ed approssimativa nella sostanza. A giusta ragione il Governo ha preteso per le aree interessate, indubitabilmente delicate da pianificare, l'elaborazione di un preciso e specifico azzonamento. 5.4. La decisione governativa merita dunque piena conferma anche su questo punto. Sospensione della decisione sulla proposta viaria Via \_\_\_\_\_ -via \_\_\_\_\_ 6. Il Consiglio di Stato non ha ancora deciso se approvare la proposta in rassegna in applicazione dell'art. 37 cpv. 1 LALPT. Ha semplicemente decretato una sospensione dell'esame e l'evasione di quest'oggetto (cfr. risoluzione impugnata, cifra 4.4., pag. 40 seg.). La risoluzione impugnata non costituisce, su questo punto, una decisione finale e, pertanto, impugnabile, bensì una decisione incidentale, che può essere impugnata solo se causa al ricorrente un danno non altrimenti riparabile (art. 44 PAmM). In concreto il comune ricorrente non dimostra, e nemmeno afferma, che il differimento della decisione governativa su questo oggetto gli causi un danno che non potrebbe essere completamente eliminato attraverso l'ottenimento di una decisione finale favorevole (in concreto: l'approvazione della proposta viaria in discussione). Su questo punto il suo gravame dev'essere, di conseguenza, dichiarato irricevibile. 7. Nella misura in cui è ricevibile, il ricorso va, dunque, respinto. Poiché il comune non è comparso in causa per tutelare interessi economici propri, bensì in veste di ente pianificante, si prescinde dal prelievo di tassa e spese di giudizio (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.