

TI_GERICHTE 90.2004.54 vom 7. Februar 2006

TI Tribunale d'appello, 2006-02-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2004.54

FR: TI_GERICHTE 90.2004.54 du 7 février 2006

IT: TI_GERICHTE 90.2004.54 del 7 febbraio 2006

Regeste

variante di un piano particolareggiato

Erwägungen

E. 1

La competenza del tribunale è data, il ricorso è tempestivo (art. 38 cpv. 1, 41 cpv. 3 LALPT, 15 RLALPT) e la legittimazione dei ricorrenti certa (art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT). Il ricorso è dunque ricevibile in ordine. 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-2001 n. 78 consid. 6b; 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 II-2001 n. 78 consid. 6c; II-1999 n. 27 consid. 3; II-1997 n. 23); fanno eccezione - per poter ossequiare l'art. 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. L'adozione di un piano regolatore o di sue varianti esige una ponderazione globale di tutti gli interessi determinanti, pubblici e privati, in relazione con l'utilizzazione del suolo, e non può avvenire secondo rigidi schematismi. La circostanza che vi sia stata un'evoluzione della situazione di fatto o giuridica dall'entrata in vigore del piano regolatore che è sottoposto a verifica e modificazione potrebbe teoricamente portare ad un suo adattamento periodico frequente. Cionondimeno questo strumento, al fine di adempiere gli scopi per i quali è stato introdotto, deve beneficiare di una certa stabilità. Per questo motivo, giusta l'art. 21 cpv. 2 LPT, solo un

cambiamento notevole delle circostanze può giustificare un riesame ed eventualmente un adattamento del piano di utilizzazione. Il legislatore ha così voluto garantire ai proprietari di fondi, per i quali il piano regolatore è vincolante (art. 21 cpv. 1 LPT), una certa sicurezza giuridica in questo ambito, anche se essi non possono dedurre dal fatto che il loro fondo sia stato un tempo inserito in una determinata zona, che questo rimanga costantemente attribuito alla stessa zona. Se un piano regolatore è stato adottato già in vigore della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), vi è la presunzione che le restrizioni della proprietà che impone ai proprietari interessati siano valide. Per contro, i piani di utilizzazione che non sono ancora stati adattati alle esigenze poste dal diritto federale in materia di pianificazione territoriale non possono beneficiare di questa presunzione, per cui non vi è motivo di garantirne la stabilità. Più un piano, reputato conforme ai dettami della LPT è recente, più è dato ai singoli proprietari di contare sulla sua stabilità, e più difficilmente la citata presunzione della sua validità sarà contestabile. Il diritto cantonale prevede la verifica del piano regolatore, di regola, ogni 10 anni (art. 41 cpv. 1 LALPT); esso può essere modificato o integrato in ogni tempo se l'interesse pubblico lo esige (art. 41 cpv. 2 LALPT). Ad ogni modo, tale regolamentazione trova i suoi limiti nell'art. 21 cpv. 2 LPT, per il quale la modificazione di un piano regolatore può avvenire solamente a condizione che le circostanze siano cambiate, che questi mutamenti concernano i criteri determinanti della pianificazione, che i cambiamenti siano notevoli e che un adattamento del piano di utilizzazione si renda necessario (RDAT II-1998 n. 49 consid. 3a con rinvii). Più il piano regolatore è dettagliato, com'è il caso di un piano particolareggiato, maggiori saranno le esigenze per ammettere un mutamento notevole delle circostanze (Tanquerel, Commentaire LAT, ad art. 21 n. 32). La procedura di variante è, di regola, quella prevista per l'adozione del piano regolatore (art. 41 cpv. 2 e relativo rinvio agli art. 32 segg. LALPT). Per le modifiche di poco conto, la procedura è invece fissata come segue dal Consiglio di Stato (art. 41 cpv. 3 LALPT): il municipio allestisce gli atti e, previa approvazione del dipartimento, pubblica gli stessi per un periodo di 30 giorni, con facoltà di ricorso dapprima al Governo e, in seguito, a questo tribunale (art. 15 RLALPT). Sono considerate di poco conto le modifiche che interessano una ristretta cerchia di persone e una superficie di terreno non superiore ai 2000 mq e che, segnatamente, mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo quali, in particolare, i parametri edilizi (altezza massima, distanze dai confini, indice di sfruttamento, di occupazione o di edificabilità; art. 14 lett. a RALPT).

4. Il PP-NCN di _____ è stato approvato dal Consiglio di Stato in data 19 ottobre 1993. Esso persegue principalmente tre obiettivi fondamentali: definire gli spazi pubblici e privati che costituiscono il Nuovo centro civico comunale sistemando e organizzando la rete viaria interna e le zone pedonali, promuovere la trasformazione e i rinnovamenti del nucleo tradizionale del comune salvaguardando nel contempo gli aspetti caratteristici della sua configurazione urbana, ricercare misure più efficaci per una migliore e più adeguata soluzione dei problemi del traffico veicolare nelle aree del centro comunale e nelle sue immediate adiacenze (cfr. rapporto di pianificazione, febbraio 1992, pag. 4). Il PP-NCN si compone delle norme di attuazione, di tre rappresentazioni grafiche (piano di utilizzazione, piano delle costruzioni e piano viario), del rapporto di pianificazione e del programma di realizzazione (art. 2 NAPP-NCN).

5. I ricorrenti sostengono avantutto che le controverse modifiche del PP-NCN, descritte in dettaglio in fatto (cfr. consid. C), non possono essere approvate seguendo la procedura della variante di poco conto prevista all'art. 14 seg. RLALPT, avuto riguardo alla loro incidenza sull'assetto pianificatorio previsto sino a quel momento. A ragione.

5.1. La variante è volta a permettere la realizzazione di

un'autorimessa sotterranea al servizio degli stabili al mapp. 141. La modifica è in particolare stata allestita, secondo quanto sta scritto nel relativo rapporto di pianificazione, per permettere specialmente il rilascio della licenza edilizia alla (seconda) domanda di costruzione inoltrata da PI 2 in data 8 gennaio 2003, tuttora pendente e che contempla, accanto alla riattazione e trasformazione degli stabili al mapp. 141, l'esecuzione di un posteggio sotterraneo per 15 vetture, sfruttando l'accesso attraverso la stradina al mapp. 483 (cfr. il rapporto citato, del 20 settembre 2003, capitolo 1, pag. 3). Questa modifica è stata promossa alcuni mesi dopo la presentazione della domanda di costruzione appena citata, che sostituiva oltretutto un'analoga domanda del 19 novembre 2001, ritirata; i qui ricorrenti si erano opposti ad entrambi i progetti, sostenendo - tra l'altro - che la stradina al mapp. 483 fosse insufficiente quale accesso alla rimessa sotterranea, che quest'ultima sarebbe sorta in parte fuori zona edificabile ed infine che la relativa rampa di accesso disattendeva il divieto di costruire al di fuori della linea di arretramento prevista lungo il sub. A. Ciò premesso, va rilevato subito che la variante osteggiata estende il limite dell'area entro cui è circoscritto il PP-NCN, spingendosi a regolamentare il territorio retto dal piano regolatore generale. Questa ingerenza riveste inoltre un significativo carattere sostanziale. I primi 35/40 m della stradina al mapp. 483, appartenenti alla zona agricola e segnalati come percorso pedonale, sono elevati a strada di servizio. Inoltre la lingua di terreno compresa tra i sub. A e C e che, restringendosi progressivamente arriva a lambire lo spigolo nord-est del sub. B, di circa 80 mq di superficie, è parimenti sottratta alla zona agricola, sempre istituita dal piano di utilizzazione di base, per essere integrata nella zona del nucleo tradizionale, con lo scopo di accogliere, insieme all'area adiacente, ribattezzata come corte, l'autorimessa sotterranea al servizio degli stabili al mapp. 141 e la relativa rampa di accesso. In secondo luogo, anche le modifiche apportate all'interno del perimetro del PP-NCN appaiono di rilievo. Al terreno racchiuso tra i fabbricati ai sub. A e B, pari a circa 200 mq, viene assegnata, la qualifica di corte, mantenendolo di conseguenza inedificabile, quantomeno in superficie (cfr. 12 cifra 4 NAPP-NCN), ma nello stesso tempo a questo terreno è conferita, tramite la modifica del piano viario del PP-NCN, la prerogativa di edificabilità quale area di posteggio sotterranea. Parimenti, per poter realizzare la rampa di accesso all'autorimessa sotterranea, viene spostata lungo il nuovo perimetro esterno del PP-NCN la linea di arretramento tracciata lungo la facciata interna del fabbricato al sub. A. 5.2. La variante in parola non apporta dunque modifiche minori all'utilizzazione del territorio interessato. Per contro essa ha come primo effetto quello di ampliare l'estensione del piano particolareggiato, a scapito del territorio regolamentato dal piano regolatore generale. In secondo luogo, la variante modifica in misura significativa la funzione delle superfici toccate da aree inedificabili - sia dentro che fuori la zona edificabile - a edificabili (poco importa se solo sotto terra), rispettivamente da percorso pedonale a strada di servizio. Ferme queste premesse, la circostanza che le superfici interessate siano di minima entità assume un ruolo marginale, insuscettibile di legittimare il ricorso alla procedura semplificata della variante di poco conto. 6. Al di là di queste considerazioni, il tribunale si permette di manifestare più di una perplessità circa la legittimità del contenuto della variante. In effetti, giusta l'art. 20 cifra 3 NAPP-NCN, le rampe di accesso alle autorimesse sotterranee non possono essere eseguite fuori dalle linee di arretramento. Per permettere la costruzione della rampa dell'autorimessa sotterranea nella corte al mapp. 141 la variante propone quindi uno spostamento sul (nuovo) limite del PP-NCN della linea di arretramento posta lungo le facciate interne alla proprietà (ossia est e sud) dell'edificio al sub. A. Ora, questo spostamento non sembra però ammissibile. Intanto esso priva il menzionato edificio di questo parametro edilizio (cfr. art.

8 cifra 2 NAPP-NCN) che, ancorché considerato aggiuntivo, concorre pur sempre a definire il luogo ove dev'essere misurata l'altezza del fabbricato nel caso di sostituzione (cfr. risoluzione di approvazione del PP-NCN 19 ottobre 1993, cifra 3.5.2.4., pag. 7). Ma soprattutto l'estensione della linea di arretramento è nel contempo volta ad eludere, per il mapp. 141, il divieto sancito dall'art. 20 cifra 3 NAPP-NCN. La rampa deve quindi essere prevista entro la linea di arretramento tracciata lungo le due facciate interne del sub. A, che non può essere spostata. Se, per contro, l'autorità comunale riteneva che l'integrazione della rampa nel tessuto edificato esistente del nucleo fosse insoddisfacente, allora avrebbe dovuto proporre una modifica della menzionata norma, anziché forzarla. Va ad ogni buon conto segnalato che l'art. 20 cifra 3 NAPP-NCN è stato introdotto d'ufficio dal Governo, dietro suggerimento del municipio, a seguito dell'accoglimento di un ricorso contro l'adozione del piano particolareggiato. La disposizione proposta dal comune prevedeva difatti la possibilità di realizzare dei posteggi sotterranei solo in ben determinate aree, segnalate sul piano viario, ritenuto inoltre che - giusta l'art. 12 cifra

E. 4

e 5 NAPP-NCN - le corti e le altre aree non regolamentate dal piano delle costruzioni non erano edificabili (cfr. risoluzione di approvazione del PP-NCN del 19 ottobre 1993, cifra 4.2.7, pag. 20). È quindi possibile che il testo della nuova disposizione, ancorché successivamente ripresentato dal comune per una formale approvazione, conferita dal Governo con risoluzione del 25 ottobre 1994, non sia stato sufficientemente coordinato con l'impostazione del piano relativa a questa problematica. La necessità di dover ricorrere a numerose e, talora, complesse se non addirittura difficilmente comprensibili (anche concettualmente) modifiche del PP-NCN per permettere la realizzazione del controverso parcheggio sotterraneo ne è un più che concludente indizio. 7. Gli insorgenti affermano inoltre che non sussistono neppure i requisiti previsti dagli art. 21 cpv. 2 LPT e 41 cpv. 2 LALPT per procedere ad una modifica del regime edilizio del mapp. 141 sancito attraverso il PP-NCN, approvato dal Consiglio di Stato il 19 ottobre 1993. La variante sarebbe solo volta ad assecondare i progetti di PI 2, permettendole di realizzare un posteggio sotterraneo sul mapp. 141, altrimenti vietato. 7.1. Come è stato possibile accertare in fase istruttoria, in concreto, non vi è stato un cambiamento delle circostanze rispetto a quelle esistenti al momento dell'adozione del PP-NCN, approvato il 19 ottobre 1993 dal Consiglio di Stato, che potrebbe giustificare un riesame ed eventualmente un adattamento della pianificazione dei mapp. 141 e 483. Per la verità, dopo tale data non si è concretizzato alcun mutamento del quadro fattuale e legislativo. Le due domande di licenza edilizia datate 19 novembre 2001 (poi ritirata) e 8 gennaio 2003 inoltrate da PI 2, aventi per oggetto la riattazione e trasformazione dei fabbricati ubicati sul mapp. 141 e la realizzazione, sul medesimo fondo, di un'autorimessa interrata sono inoltre chiaramente inidonee, ma in ogni caso insufficienti, per costituire un cambiamento significativo del quadro di riferimento determinante ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LPT. Essi si esauriscono difatti nel sottoporre alle autorità una possibilità di sfruttamento a scopo edilizio dei fondi in parola differente da quella prevista dal PP-NCN vigente, rimasto peraltro incontestato su questo aspetto al momento della sua adozione. Il fatto, peraltro ovvio e sottinteso, secondo cui l'edificazione prospettata nelle menzionate domande sia molto probabilmente più interessante per la proprietaria che non quella sancita dal regime vigente, non permette di mutare questa conclusione. Come sostengono i ricorrenti, la sicurezza giuridica, concretamente assicurata dalla stabilità del piano, non può dunque essere rimessa in forse nel caso in esame. A maggior ragione in concreto, ove è in discussione la modifica di un piano particolareggiato, che come tale è già stato oggetto di

un preventivo studio di dettaglio. 7.2. Gli insorgenti negano altresì che la variante in oggetto risponda ad un interesse pubblico, come richiesto dall'art. 41 cpv. 2 LALPT. Ora, il rapporto di pianificazione alla base della controversa variante, datato 30 settembre 2003 (cfr. doc. cit., pag. 3), si diparte effettivamente dalla (seconda) domanda di licenza edilizia, inoltrata l'8 gennaio 2003 dalla qui resistente, per proporre delle modifiche del PP-NCN che dovrebbero rendere possibile la realizzazione del progetto da questa sottoposto al municipio. Appare però eccessivamente riduttivo dedurre da queste circostanze che la variante in parola tragga origine unicamente dalla volontà dell'autorità comunale di assecondare i propositi edilizi di PI 2. Certo, la variante adottata va sicuramente incontro alle aspettative della proprietaria ma, come giustamente osserva il municipio, permette nello stesso tempo di evitare che la realizzazione di abitazioni insufficientemente dotate di parcheggi privati si ripercuota negativamente sulla disponibilità di posteggi pubblici e sulla viabilità nel nucleo e nelle sue adiacenze. L'avversata misura pianificatoria adempie dunque, in linea di principio, anche uno scopo di interesse generale, determinante per l'applicazione dell'art. 41 cpv. 2 LALPT. Questo fine viene però irrimediabilmente menomato, in concreto, dalle modalità con cui ha proceduto il municipio. Anziché affrontare la questione dei parcheggi (pubblici e privati) all'interno del nucleo in termini generali e decidere se ed in che modo risolverla, il municipio ha infatti ritenuto di approntare subito una soluzione su misura, finalizzata a risolvere in buona sostanza il problema contingente della sola resistente. La giustificazione della variante si identifica pertanto per finire, in primo luogo, con l'interesse squisitamente privato ed immediato della proprietaria interessata a poter costruire un'autorimessa interrata per servire le costruzioni al mapp. 141 che essa si appresta a riattare e trasformare conformemente alla domanda di costruzione 8 gennaio 2003, in attesa di approvazione. Ora, tuttavia, com'è noto, se si dovesse modificare uno strumento pianificatorio a dipendenza delle esigenze notificate in corso di vigenza dai singoli proprietari, questo verrebbe completamente snaturato, per scadere, da strumento di sintesi dell'utilizzazione auspicata del complesso territoriale interessato, a una somma di micro-regolamenti costruiti in funzione di tali, disparate esigenze (cfr. STPT 15 luglio 2005 in re V. R-G., consid. 6.2.). Per questo motivo modifiche puntuali dei piani di utilizzazione come quelle in discussione devono essere bandite. 8. In conclusione, la controversa modifica deve essere annullata in quanto non sussistono i requisiti legali né per procedere ad una variante di poco conto, né per riesaminare e, se del caso, adattare il piano (quantomeno secondo le modalità seguite in concreto). 9. Il ricorso deve dunque essere accolto e le risoluzioni impugnate annullate. La tassa di giudizio e le spese devono essere poste a carico della resistente PI 2 (art. 28 PAmM). Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza sono annullate la risoluzione 17 agosto 2004 (n. 3504) del Consiglio di Stato e la decisione 23 dicembre 2003 del Dipartimento del territorio di approvazione di una variante di poco conto del piano particolareggiato del nucleo del comune di _____.

2. Le tasse di giustizia e le spese, di fr. 1'000.- (mille) sono poste a carico di PI 2.

3. Intimazione a: Per il Tribunale della pianificazione del territorio Il presidente

Il segretario