

TI_GERICHTE 90.2005.6 vom 6. Februar 2006

TI Tribunale d'appello, 2006-02-06, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2005.6

FR: TI_GERICHTE 90.2005.6 du 6 février 2006

IT: TI_GERICHTE 90.2005.6 del 6 febbraio 2006

Regeste

Non approvazione di un comparto residenziale per problemi legati all'inquinamento fonico ed esclusione dalla zona edificabile per motivi urbanistici, agricoli e paesaggistici.

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 un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e un ordinato insediamento 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 sono garantite 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). 4. Con la revisione generale del piano regolatore, di cui ci si occupa, il comune ha definito in località _____ una vasta area a destinazione residenziale semi-estensiva di forma rettangolare, che si estende a nord-ovest di via _____ verso la fascia a ridosso della golena del fiume _____. Come anticipato in narrativa, il Consiglio di Stato ha dapprima negato l'approvazione alla porzione sud-ovest, per una superficie di circa 8'000 mq, escludendola dalla zona edificabile per ragioni legate alla contenibilità del piano regolatore e a prevalenti motivi di ordine agricolo e paesaggistico. Mentre, in merito alla parte rimanente, di circa 22'000 mq, esso ha sospeso la sua decisione nell'attesa di una perizia fonica, specificando che, malgrado il sovradimensionamento della zona edificabile, un'attribuzione alla zona residenziale semi-estensiva poteva entrare in linea di conto per motivi urbanistici inerenti alla presenza dell'adiacente via _____, quale importante porta d'accesso alla città, e di un comparto analogo, situato, in simmetria, direttamente oltre questo asse stradale (cfr. risoluzione 16 ottobre 2001, pag. 23, 24 e 31 seg., allegato 24). Con la risoluzione impugnata, il Governo ha poi negato l'approvazione anche alla parte residua del comparto, in quanto non erano rispettate le condizioni poste dalla legislazione ambientale, estromettendola quindi dalla zona edificabile. 5. Il ricorrente non contesta la risoluzione del Consiglio di Stato, laddove esso, non approvando la zona residenziale semi-estensiva (zona D) in località _____, ha ordinato una variante che ne riproponga una nuova destinazione. Esso critica, invece,

l'operato del Governo che, unitamente al suddetto rinvio al comune, l'avrebbe invitato ad inserire il comparto all'esame nella zona di area golendale, di cui è in fase di allestimento una variante, escludendolo di conseguenza dalla zona edificabile. Il Consiglio di Stato avrebbe così anticipato su questo tema una decisione di spettanza comunale, in violazione dell'autonomia costituzionalmente protetta. 6. A tale proposito va preliminarmente ritenuto che in sede di approvazione di un piano regolatore, quando il Consiglio di Stato ritiene di non poter approvare una determinata soluzione adottata a livello comunale, esso deve di norma retrocedere gli atti all'autorità inferiore per nuova decisione: lo esige, oltre all'art.

E. 37

cpv. 1 2.a frase LALPT, il rispetto dell'autonomia comunale. Il Governo può tuttavia apportare delle modifiche d'ufficio al piano regolatore - e sostituirsi pertanto all'esercizio delle competenze che spettano agli organi comunali - quando la nuova regolamentazione può essere determinata d'acchito (segnatamente nel caso di un'unica soluzione, senza possibili alternative) e la modifica tende a colmare una lacuna evidente o ad emendare carenze o errori pianificatori manifesti (RDAT I-2001 n. 17 consid. 4.1. con rinvii). La via della modifica d'ufficio presuppone che la soluzione sostitutiva si imponga con tale evidenza da rendere perfettamente superfluo e inutilmente dilatorio un rinvio. Occorre quindi in concreto stabilire se la decisione del Consiglio di Stato si giustifica alla luce dei principi suesposti. 7. 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 rafforzare l'importanza della città a livello cantonale e regionale, curando la salvaguardia dei contenuti storici e culturali, attraverso precise scelte urbanistiche e la valorizzazione delle componenti ambientale e paesaggistica del territorio che, unitamente all'obiettivo di migliorare la qualità di vita, consolidino la preminenza residenziale, preservandola dalle immissioni moleste, nell'ottica di una città "a misura d'uomo" (cfr. in particolare art. 4 cifra 1 lett. c e d NAPR). Tra gli indirizzi pianificatori del nuovo piano regolatore atti a realizzare questi obiettivi figurano 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 golena 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). Riconosciuta dunque l'esigenza di un miglioramento della qualità di vita secondo un'immagine di città che ribadisce concetti tendenti alla valorizzazione ambientale e spaziale del territorio costruito ed in evoluzione, 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. Questo concetto individua gli elementi costitutivi dell'ossatura del nuovo piano regolatore cittadino nella cintura perimetrale del centro storico, nei quartieri particolari, nei centri di quartiere, nei piani di quartiere, nella fascia dell'asse attrezzato nord-sud e, infine, nella fascia verde attrezzata lungo la golena del fiume _____ che, eccezionale punto di riferimento per lo svago, espleta anche la funzione di contenimento della zona edificabile (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 25 e allegato F5).

Pertanto, l'asse di scorrimento, formato in sequenza da via San _____, via _____, viale _____ e via _____, tagliando longitudinalmente l'intera città, ne costituisce la spina dorsale. Sia per la sua ubicazione specifica, sia per la necessità di ossequiare le normative federali sull'inquinamento fonico, esso diviene punto cardine di riferimento per l'insediamento delle attività commerciali e amministrative, le quali risultano a diretto contatto con i retrostanti comparti abitativi (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 35). La funzione residenziale risulta così concentrata e suddivisa in due ampie fasce territoriali, di cui una si estende ad est, comprendente il centro storico e la sua cintura perimetrale, fino alla fascia collinare di _____ e _____, l'altra, che qui interessa, ad ovest fino al limite dato dall'area mantenuta verde a ridosso della gola del fiume _____. Per questo comprensorio residenziale, che dal centro volge verso la periferia con un regime edificatorio che da intensivo passa a uno più estensivo, il piano prevede dunque " 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. 8. Nel caso specifico, il comparto in oggetto è ubicato in località _____ e fa parte di un ampio comprensorio completamente ineditato, situato dunque oltre la cintura urbana, i cui margini sono definiti da via _____, dall'impianto dell'Arsenale e dal campo sportivo delle _____. Questo territorio si spinge senza soluzione di continuità sino all'area golenale, con cui condivide ancora la natura essenzialmente non antropizzata. Tale situazione, unitamente ad alcuni aspetti di cui si dirà in seguito, è stata più volte accertata ed esaminata dal tribunale. Ciò, sia in occasione dell'evasione del ricorso del comune, insorto contro la risoluzione 16 ottobre 2001 d'approvazione della revisione generale del piano regolatore, con cui il Consiglio di Stato aveva escluso dalla zona edificabile alcuni nuovi comparti residenziali situati nella fascia pianeggiante adiacente la gola del fiume _____, fra cui figurava, in origine, una parte di quello in discussione (cfr. TPT inc. 90.2001.82 in re comune di _____, RDAT I-2003 n. 57), sia nell'ambito specifico dell'evasione dell'impugnativa del proprietario del mapp. 67, che di quel comparto era per quattro quinti parte integrante (cfr. TPT inc. 90.2001.83 in re _____, DTF non pubblicato, inc. 1P.641/2002). Con la decisione impugnata il Governo ha estromesso definitivamente il comparto in parola dalla zona edificabile. A giusta ragione. Difatti, congruente con l'impostazione che il comune ha programmato attraverso il concetto urbanistico testé illustrato, unitamente agli obiettivi posti alla base della nuova pianificazione, in concreto un'estensione della zona edificabile si poteva giustificare, quale eccezione e riservato ancora il problema dell'eccessiva contenibilità del piano regolatore (cfr. TPT inc. 90.2001.82 in re comune di _____, RDAT I-2003 n. 57, consid. 4.4.1.), di cui il Consiglio di Stato ha fatto però astrazione, solo se si fosse proposto, per il comparto in oggetto, una destinazione residenziale, e, per di più, di tipo estensivo, così come previsto dal piano regolatore adottato dal consiglio comunale. È del resto con questa precisa premessa che il Governo sarebbe stato disposto ad approvare l'azzonamento di quest'area, delimitata verso nord da via _____, importante porta d'accesso della città, ed in relazione urbanistica con il quartiere residenziale, situato simmetricamente oltre tale arteria. A queste considerazioni va inoltre aggiunto la vicinanza del comparto con un'analoga destinazione a monte di via _____, di cui ne poteva eventualmente costituire la naturale estensione, e la presenza, a valle, dell'area mantenuta a verde a ridosso della gola

che, riservata comunque un'accurata ponderazione di tutti gli interessi, avrebbe tollerato, più di altre destinazioni, la contiguità con quella residenziale, specialmente se di tipo estensivo. Per converso, l'inserimento in sua vece di un comparto destinato in prevalenza alle attività artigianali e commerciali, com'è intenzione del municipio, e che permetterebbe di risolvere questioni di inquinamento fonico, appare comunque già sin d'ora contrario alla stessa impostazione urbanistica voluta dal comune, ormai perfettamente consolidatasi in una zona edificabile, la cui ripartizione nelle varie funzioni e il cui perimetro hanno raggiunto un assetto chiaro e definitivo in seguito all'approvazione del piano regolatore. Difatti, il piano concentra questo tipo di attività altrove (l'asse di scorrimento, costituito da via Guisan, viale Portone e via Zorzi, per le attività commerciali- amministrative e, sul tratto a monte di via San Gottardo, oltre che in località _____, per quelle artigianali), in fasce territoriali meno pregiate e più discoste da destinazioni assai sensibili, come i quartieri prettamente residenziali, da un lato e, soprattutto, il territorio all'esame, caratterizzato da un'alta valenza agricola, paesaggistica e di svago, dall'altro lato. Attività lavorative che in quel contesto darebbero luogo, dal profilo edificatorio, ad un inserimento estraneo, che oltretutto influirebbe negativamente sull'efficacia di tutta quella rete costituita da fasce di stacco verdi, viali alberati, piantumazioni e percorsi pedonali, che collegano la città alla golena, a detrimento di una migliore qualità di vita per gli abitanti, oltre che compromettere la funzione di collegamento ecologico tra la golena e le fasce collinari (cfr. consid. 7). Appurato, pertanto, che i valori previsti dall'OIF per un GS II non erano rispettati e che di conseguenza una zona residenziale non poteva essere delimitata, non restava al Governo altra soluzione che negare l'approvazione ed escludere il comparto dalla zona edificabile, senza per questo, viste le chiare premesse poste dallo stesso comune, incorrere nella violazione dell'autonomia comunale. 9. 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 i fondi in rassegna a vaste zone 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 del Consiglio di Stato del 16 ottobre 2001, pag. 19 segg.), il comune ha esteso la zona residenziale sostituendola alla precedente zona per attrezzature ed edifici pubblici, di modo che la contenibilità teorica del piano relativa alla residenza è risultata eccessiva (cfr. loc. cit., pag. 22 seg.; TPT inc. 90.2001.82 in re comune di _____, RDAT I-2003 n. 57, consid. 4.4.1.). Per questo motivo, la non approvazione della nuova zona residenziale, con la conseguente riduzione della zona edificabile, è indubbiamente congruente con il

piano direttore. 10. Come accennato in precedenza, l'esclusione dalla zona edificabile non si giustifica soltanto per motivi di ordine urbanistico, ma pure per importanti ragioni di altra natura. Va difatti precisato che il territorio di cui fanno parte i terreni in rassegna è caratterizzato dalla diffusa presenza di coltivazioni, constatate anche sui fondi all'esame, che, intercalate da estensioni prative contornate da strisce di bosco, concorrono altresì a formare un paesaggio di pregio. Una fascia questa che funge da cornice e da polmone verde della città, a diretto contatto con la golena del fiume _____, importante area di svago per la popolazione locale. Si giustifica pertanto appieno di preservare questo territorio dall'edificazione anche per motivi di ordine agricolo e paesaggistico; va, da ultimo, sottolineata l'imprescindibile necessità, troppo spesso negletta, di salvaguardare sufficienti spazi liberi per le future generazioni, nonché l'obiettivo di impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste. Ora, il Consiglio di Stato, negando l'approvazione al comparto, che implicava come visto l'estromissione dalla zona edificabile, ha rettamente ordinato al comune di avviare una procedura di variante, al fine di colmare il vuoto pianificatorio venutosi a creare (art. 2 LPT). Dato che era in fase di allestimento una variante finalizzata all'istituzione della zona di area golenale, di natura non edificabile quindi, per quella parte del comparto (mapp. 67 parz. e 5840 parz.) che non era stata approvata già con la risoluzione 16 ottobre 2001, il Governo ha semplicemente invitato il municipio ad inserire in quella procedura anche i terreni in rassegna, proprio sulla scorta di quanto appena illustrato. Ciò, in maniera non vincolante. Difatti, l'esame preliminare del 16 marzo 2004, con cui il dipartimento aveva verificato la proposta d'indirizzo, forniva unicamente alcune indicazioni sul tipo di zona che avrebbe dovuto comprendere la fascia a verde adiacente la golena, lasciando aperte alcune questioni che il municipio avrebbe dovuto di conseguenza affinare nel prosieguo della procedura (cfr. loc. cit. pag. 20 seg.). Nulla vieta pertanto al comune, nell'ambito del suo potere d'apprezzamento, di inserire, in tutto o in parte, il comparto in oggetto in una zona di piano regolatore di altro tipo, purché, va ribadito, sia fuori dalla zona edificabile, compatibile con il contesto circostante e congruente con gli obiettivi del piano regolatore. Anche su questo punto la risoluzione del Consiglio di Stato resiste alle censure del ricorrente, sia in ordine alla violazione dell'autonomia comunale, sia in merito alla violazione dell'art. 37 LALPT. 11. In conclusione 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 PAm). Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. Non si prelevano spese e tasse di giudizio. 3. Intimazione a: ; . terzi implicati CO 1 rappr. da: RA 2 Per il Tribunale della pianificazione del territorio Il presidente
II
segretario