

TI_GERICHTE 90.2005.70 vom 2. Oktober 2006

TI Tribunale d'appello, 2006-10-02, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2005.70

FR: TI_GERICHTE 90.2005.70 du 2 octobre 2006

IT: TI_GERICHTE 90.2005.70 del 2 ottobre 2006

Regeste

Stralcio di un fondo dalla zona edificabile e attribuzione alla zona agricola: inidoneità per inquinamento fonico e sovraddimensionamento del piano regolatore

Erwägungen

E. 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 cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; RDAT cit., ibidem; inoltre 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. 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). 4. 4.1. In merito alle zone edificabili residenziali situate nei comprensori collinari, il Governo non ha approvato in località _____ parte dell'ampliamento della zona estensiva R2a e l'intera zona speciale isolata Zs4, attribuendo d'ufficio i relativi terreni alla zona agricola. Il Consiglio di Stato non ha escluso a priori che queste aree potessero essere attribuite, dal profilo della delimitazione delle zone, a quella edificabile. Tuttavia, trattandosi di nuove zone, notoriamente interessate da immissioni foniche provenienti dall'autostrada A2 situata a valle, il comune non avrebbe fornito, come suo compito, le indicazioni e le prescrizioni necessarie affinché fosse dimostrato il rispetto dei valori di pianificazione nei termini imposti dall'ordinanza sull'inquinamento fonico (OIF). Difatti, rispetto alle motivazioni

addotte per negare l'approvazione delle altre estensioni della zona residenziale, in particolare in località _____ (cfr. risoluzione impugnata, pag. 25 e allegato 2), situata a più a nord, il Governo ha posto in questo caso l'accento sul problema del rispetto dei requisiti, ritenuti non adempiuti, in materia di inquinamento fonico, collocando in secondo piano la questione dell'eccessiva contenibilità del piano regolatore. Esso ha difatti considerato che nella fattispecie la discriminante del principio della non estensione della zona edificabile risultava alquanto attenuata (cfr. risoluzione impugnata, pag. 26).

4.2. Esaminando il perimetro delle succitate zone residenziali collinari, il Consiglio di Stato ha ritenuto che gli ampliamenti all'esame erano volti ad integrare nel comparto edificabile quei fondi già edificati ad uso abitativo o che si trovavano intercalati fra questi e la zona costruibile già delimitata dal previgente piano regolatore. Sennonché, negandone l'approvazione, principalmente per i motivi di cui si è detto, il Governo non ha ricondotto i limiti di zona in corrispondenza di quelli del previgente piano regolatore, bensì ha concesso una parte di quelle estensioni, che includevano appunto le edificazioni esistenti e i fondi liberi ad esse intercalati (cfr. piano delle zone, approvato con risoluzione governativa n. 4711 del 5 settembre 1984 e piano delle zone, approvato con la risoluzione impugnata e all. 2). In sostanza, esso ha delimitato un perimetro applicando, rettamente, i criteri per la determinazione del comprensorio ampiamente edificato (art. 15 lett. a LPT), negando quindi l'approvazione per quei comparti, fondi o parte di essi, ineditati o insufficientemente edificati, che costituivano una vera e propria estensione della zona edificabile ai sensi della LPT (cfr. mapp. 130, 131, 132, 133 e 134 parz. in località _____), in cui il ricorrente ne chiede ora in parte l'inclusione. Difatti, 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). Il comparto in parola fa invece parte dal profilo territoriale di quella fascia ineditata che si estende in pronunciato declivio a valle fino al tracciato ferroviario, pianificatoriamente separata dalla sovrastante area edificabile dalla cintura delle costruzioni che costeggiano via ai _____, tra cui figura l'abitazione del ricorrente, formante dal profilo urbanistico un fronte chiaro, omogeneo e ordinato. Questo territorio, caratterizzato dalla presenza di vigneti e aree prative, in cui la presenza di un paio di edifici, di cui uno agricolo, sono dispersi tuttavia casualmente in quelle superfici, non può pertanto essere considerato come edificato in larga misura nel senso restrittivo inteso dalla giurisprudenza.

4.3. Posta questa premessa, il tribunale ha accertato, attraverso l'evasione di analoghi ricorsi contro la risoluzione governativa qui impugnata, che il piano regolatore di _____ risulta a tal punto sovradimensionato che l'art. 15 lett. b LPT deve essere applicato anche nella fattispecie con il dovuto rigore. Difatti, nell'ambito dell'esame del dimensionamento del piano regolatore, il Consiglio di Stato ha desunto dal rapporto di pianificazione (pag. 64) che la contenibilità teorica del nuovo piano regolatore in merito alle zone abitative corrispondeva a 1'884 unità insediative. Questo risultato veniva conseguito applicando per certe zone destinate alla residenza un alto rapporto superficie utile lorda/unità insediativa (di 60 o 70 mq, a seconda del genere di zona residenziale) in luogo degli usuali 35-45 mq per abitante. Il valore relativo alla contenibilità delle zone residenziali risultava dunque sottostimato e avrebbe dovuto essere aumentato, applicando per lo meno un valore di 50 mq. Nondimeno, la contenibilità teorica ritenuta dal comune consentiva comunque un potenziale di sviluppo - rispetto alla situazione di effettivi

789 abitanti (2003) - pari ad un incremento di più del doppio dei residenti. Il Governo ha pertanto ritenuto che il dimensionamento del piano regolatore eccedeva ampiamente ogni presumibile ed ottimistico fabbisogno per lo sviluppo del comune per il prossimo quindicennio (cfr. risoluzione impugnata, pag. 18). Questa valutazione merita di essere condivisa, soprattutto se si considera l'evoluzione del numero di abitanti. In effetti, malgrado le (generiche) ipotesi di sviluppo formulate dal comune e i (quantomai parziali) parametri dallo stesso adottati, il nuovo piano regolatore permetterebbe comunque sia di insediare, nei prossimi 15 anni, almeno ulteriori 1'095 abitanti sul territorio comunale. Questo incremento notevole, tuttavia, non rispecchia l'evoluzione demografica del comune evidenziato in questi ultimi quarant'anni, che marca certamente una tendenza generale all'aumento, tuttavia in modo discontinuo e per certi versi trascurabile. Difatti, dai dati ripresi dall'Annuario statistico ticinese (cfr. USTAT, Annuario statistico ticinese, 2005, pag. 24 e 25), si evince un aumento della popolazione residente, ma con tassi di crescita decennali comunque ben più modesti rispetto a quello pronosticato dal comune: da un aumento del 13% registrato negli anni '60, si passa ad uno dell'11% negli anni '70 e soltanto negli anni '80 si assiste ad un significativo aumento, corrispondente però al 33%, che poi ripiega altrettanto eloquentemente tra il 1990 e 2003 ad un incremento del 5%. Orbene, il preconizzato incremento di oltre il 100%, sebbene riferito ad un arco temporale più ampio (un quindicennio), non è nemmeno congruente con l'aumento della popolazione registrato nel decennio di massima espansione (anni '80), essendo, in proporzione, di 2 volte maggiore. Il dato relativo agli anni '80, tuttavia, non può costituire da solo una base assumibile ad una tendenza su cui fondare un pronostico attendibile, ritenuto oltretutto il successivo periodo di stasi, giacché non è dimostrato in base a quali circostanze un tasso di crescita già di per sé elevato possa effettivamente raddoppiare a medio termine. Né una semplice estensione della zona edificabile può essere assunta come fattore di sviluppo demografico, che trarrebbe la sua unica, ma insufficiente, giustificazione in un ipotetico movimento migratorio, in un contesto regionale che vede però la presenza di comuni con piani regolatori, se non sovradimensionati, quanto meno con riserve edificabili di una certa consistenza (cfr. ad esempio, comuni di _____ e di _____). A tale proposito va inoltre rilevato che, in merito alla riserva di terreni atta ad accogliere nuovi insediamenti, il comune dispone di un congruo margine di manovra nella parte collinare del comprensorio comunale, laddove è ubicato il vasto comparto ineditato, previsto di principio edificabile, su cui attualmente grava una zona di pianificazione (cfr. ZP1, TPT inc. 90.2004.20 e 90.2004.16-17). A fronte di un piano sovradimensionato è pertanto più che giustificato un esame particolarmente severo del perimetro della zona edificabile. Nel caso concreto, è dunque irrilevante se, come sostiene il Consiglio di Stato, dal profilo della delimitazione delle zone, gli ampliamenti proposti dal comune potevano essere considerati congruenti con la situazione morfologica e territoriale. Questo requisito deve peraltro essere sempre adempiuto. Ciò che importa è la giustificazione del fabbisogno di aree edificabili che, nella fattispecie, risulta ben lungi dall'essere dimostrato. Pertanto, basta questo motivo, indipendentemente dunque dalla problematica relativa all'inquinamento fonico, per tutelare la risoluzione che non ha approvato l'inserimento in zona edificabile delle aree situate in località _____. Sussiste difatti un interesse generale ad impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3c). Queste considerazioni devono essere, di conseguenza, applicate anche al comparto all'esame. L'art. 15 lett. b LPT non può, di conseguenza, essere di giovamento al ricorrente. 5. Poiché il comparto in parola non può essere attribuito alla zona fabbricabile già per assenza dei requisiti di cui

all'art. 15 LPT merita tutela la decisione del Consiglio di Stato di attribuirlo - di conseguenza - d'ufficio alla zona agricola, intesa anche nel suo senso più ampio, espressamente sancito ora all'art. 16 LPT, nella versione in vigore dal 1. settembre 2000. Alla zona agricola dev'essere difatti riconosciuto un ruolo multifunzionale, poiché persegue non solo obiettivi di politica agraria e fondiaria, ma anche obiettivi in ordine agli insediamenti, quale eccellente strumento di prevenzione dell'edificazione sparsa, alla protezione dell'ambiente e a quella del paesaggio (cfr. Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione parziale della LPT del 22 maggio 1996, pubbl. in FF 1996, III, pag. 457 segg., pag. 471, con rinvii). Tutti aspetti, questi, che nella fattispecie rivestono una particolare rilevanza, come verrà esaminato specificatamente in seguito, in riferimento alla questione ambientale. Non appare quindi nemmeno necessario approfondire se il comparto interessato si presti o meno, ed eventualmente in che misura, alla lavorazione agricola, ritenuto però che la massiccia presenza di vigneti ne fa presumere la sostanziale idoneità.

6. Ciò detto, va ritenuto che ad aggravare la situazione delle aree in parola vi è pure il carico ambientale, suscettibile di comprometterne l'idoneità per un'edificazione a scopi residenziali. A tale riguardo si considera quanto segue.

6.1. Secondo l'art. 23 della legge sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb) per la pianificazione delle nuove zone edificabili e la protezione contro il rumore prodotto da nuovi impianti fissi, il Consiglio federale stabilisce valori limite di pianificazione inferiori ai valori limite delle immissioni. Per le nuove zone edificabili occorre tenere conto, oltre ai criteri enunciati all'art. 15 LPT e agli scopi e ai principi di quest'ultima legge federale (art. 1 e 3 LPT), anche delle esigenze poste dalla legislazione sulla protezione dell'ambiente. L'art. 24 cpv. 1 LPAmb, stabilisce infatti, che le nuove zone per la costruzione di abitazioni o di altri edifici, destinati al soggiorno prolungato di persone, possono essere previste soltanto nelle regioni in cui le immissioni foniche non superano i valori di pianificazione o nelle quali questi valori possono essere rispettati mediante misure di pianificazione, sistemazione o costruzione (cfr. anche l'art. 29 dell'ordinanza sull'inquinamento fonico del 15 dicembre 1986, OIF, di medesimo tenore). Queste disposizioni tornano in concreto applicabili al comparto in questione, dal momento che, vista la precedente assegnazione nel piano regolatore ad una zona non edificabile del territorio comunale (territorio senza destinazione specifica: art. 28 vNAPR), per tali fondi si tratta di un nuovo inserimento alla zona edificabile (su questo aspetto cfr. Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurigo 2000, n. 12 e segg. ad art. 24; Flückiger, in Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zurigo 1999, n. 44 e 51 ad art. 15; Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Zurigo 2002, pag. 248 e segg.). Di conseguenza, il livello delle immissioni di rumore per queste aree non dovrà superare i valori di pianificazione di 55 dB(A) di giorno e 45 dB(A) di notte stabiliti al n. 2 dell'allegato 3 dell'OIF per le zone alle quali è assegnato un grado di sensibilità al rumore II (GS II), come in concreto.

6.2. L'applicazione dell'art. 24 LPAmb presuppone la determinazione delle immissioni foniche alle quali è sottoposta l'area in discussione. L'art. 36 OIF enuncia i criteri per questa determinazione: in particolare occorre tenere in considerazione gli aumenti o le diminuzioni prevedibili delle immissioni foniche in seguito alla costruzione, alla modifica o al risanamento di impianti fissi, in particolare se, al momento della determinazione, i relativi progetti sono già stati approvati o pubblicati (art. 36 cpv. 2 lett. a OIF). Le immissioni di rumore sono determinate sulla base di calcoli o misurazioni (art. 38 cpv. 1 OIF). Nella fattispecie, nel catasto del rumore del novembre 2001, allestito nell'ambito del progetto di risanamento della strada nazionale A2 (Km 23.330-26.100) dal

dipartimento del territorio sulla base dei dati riferiti ad un traffico giornaliero medio (TGM) futuro (doc. in atti), risulta, in ogni caso, per le zone non approvate un superamento dei valori di pianificazione determinanti per il grado di sensibilità II. In particolare, nella situazione ante risanamento si assiste nel comparto in parola addirittura al superamento abbondante dei valori limite d'immissione (cfr. mapp. 134: zona estensiva R2a). Il risanamento non migliorerebbe significativamente la situazione, giacché i tali valori risulterebbero comunque ancora superati. 6.3. Orbene, benché i risultati di questi calcoli o misurazioni considerano l'evoluzione del traffico in prospettiva futura e che le proposte di risanamento del traffico autostradale sono a tutt'oggi relegate - è bene precisarlo - alla funzione di documenti di lavoro, essi attestano nondimeno senza ombra di dubbio che le aree all'esame sono interessate da un consistente carico fonico. In presenza di questo fenomeno e in mancanza di altri dati, trattandosi nella fattispecie dell'apertura di nuove zone edificabili, incombeva all'ente pianificante di accertare dapprima l'entità delle immissioni e di dimostrare, se del caso, il rispetto dei valori di pianificazione per il GS II attraverso misure di pianificazione, sistemazione o costruzione (art. 24 LPAmb e 29 OIF; cfr. Wolf, op. cit. n. 23 e segg. ad art. 24; Favre, op. cit., pag. 253 e segg.). Di principio, tali misure devono essere fissate in modo vincolante già al momento dell'adozione del piano di utilizzazione, ritenuto che, in caso contrario, solo il rispetto dei valori limite di immissione, meno severi rispetto a quelli di pianificazione, potranno essere esatti dal proprietario nell'ambito della procedura di rilascio del permesso di costruzione (art. 22 LPAmb; cfr. anche Jomini, *Coordination matérielle: l'approche de la jurisprudence du Tribunal fédéral*, in *Umweltrecht in der Praxis*, n. 5/2005, pag. 444 segg., 460). Riguardo a questo aspetto, il Consiglio di Stato ha rettamente rilevato che il comune di _____, non avendo esperito nulla in questa fase, non aveva fatto prova di una corretta gestione del problema delle immissioni foniche nel comparto in oggetto, pertanto l'ampliamento non poteva essere approvato. In quest'ottica, l'esecutivo cantonale non si è quindi espresso ulteriormente sul quesito a sapere se eventuali misure ai sensi dell'art. 24 cpv. 1 LPAmb avrebbero permesso il rispetto dei valori di pianificazione. In questo senso, occorre rilevare che non spettava né al Consiglio di Stato, né tanto meno spetta a questo tribunale, che non è autorità di pianificazione e nemmeno possiede le necessarie conoscenze tecniche, ricercare d'ufficio quali accorgimenti adottare per permettere il rispetto della normativa federale. Di conseguenza, la decisione dell'autorità cantonale deve essere confermata anche su questo punto. 7. Certo l'insorgente chiede un ampliamento moderato, pari ad ulteriori e approssimativi 200 mq, adducendo che, come anticipato in narrativa, la superficie del mapp. 134 approvata dal Governo in zona edificabile, consistente in soltanto 280 mq circa, non sarebbe sufficiente a garantire un eventuale ampliamento congruo dell'edificio abitativo esistente, ritenuto che con la sua superficie utile lorda (SUL), pari a circa 130 mq, l'indice di sfruttamento (i.s.) a disposizione dello 0.5 (cfr. art. 20 cifra 3 NAPR) sarebbe in pratica già tutto esaurito. Ora, tuttavia, quand'anche fosse possibile, nell'ottica di applicazione dell'art. 15 lett. a LPT, di prendere in considerazione questa modesta estensione della zona fabbricabile (cfr. consid. 4.2), la stessa non potrebbe, in ogni caso, essere conforme agli imperativi della legislazione ambientale (cfr. consid. 6). 8. La risoluzione impugnata nemmeno è costitutiva di una disparità di trattamento, vietata dall'art. 8 cpv. 1 Cost. (e in precedenza dall'art. 4 vCost.). Innanzitutto, il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge ha una portata necessariamente limitata nell'ambito di provvedimenti pianificatori. Siccome occorre formare zone, è necessario poterle delimitare, talora prescindendo da situazioni esistenti. Non è quindi insostenibile trattare diversamente dal profilo pianificatorio ed

edilizio anche terreni analoghi per conformità e posizione. L'invocato principio si identifica in sostanza con il divieto dell'arbitrio: per non essere arbitrario, il provvedimento deve fondarsi pertanto su criteri pianificatori oggettivi e ragionevoli (RDAT I-2001 n. 49 consid. 5a). Ora, in concreto, i motivi per escludere dalla zona edificabile la porzione del fondo in parola che si estende a valle sono senza dubbio oggettivi e ragionevoli, come vagliato nei considerandi precedenti. Meritano, pertanto, conferma. 9. In conclusione, per tutte le pregresse motivazioni, il ricorso volto all'approvazione di un ampliamento supplementare del comparto residenziale (zona estensiva R2a) situato in località _____ va respinto. La tassa di giudizio e le spese devono essere poste a carico dell'insorgente (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 delle spese per complessivi fr. 1'000.- (mille). 3. Intimazione a: ; terzi implicati PI 1 rappr. da: RA 2 CO 1 rappr. da: RA 1 Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario

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