

TI_GERICHTE 90.2007.93 vom 4. November 2008

TI Tribunale d'appello, 2008-11-04, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2007.93

FR: TI_GERICHTE 90.2007.93 du 4 novembre 2008

IT: TI_GERICHTE 90.2007.93 del 4 novembre 2008

Regeste

Approvazione di un comparto residenziale intensivo, interessato da inquinamento fonico

Erwägungen

E. 4

piani. A suo dire, inoltre, questa zona, così come delimitata dal comune, risulterebbe sufficientemente discosta dalla strada cantonale per essere preservata dall'inquinamento fonico derivante dalla stessa. 4. 4.1. 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. I piani di utilizzazione - nel nostro Cantone chiamati, a livello comunale, piani regolatori (art. 24 segg. LALPT) - disciplinano l'uso ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT). 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). Il compito di operare una separazione all'interno delle zone edificabili spetta al diritto cantonale ed alle autorità incaricate della pianificazione (cfr. Alexandre Flückiger, Commentario LPT, ad art. 15 n. 11 con rinvii; art. 28 cpv. 2 LALPT lett. a-d LALPT). Il territorio fabbricabile dev'essere, ad ogni buon conto, suddiviso secondo le rispettive necessità, private o pubbliche: quelle dell'abitazione, dell'artigianato, dell'industria, del commercio, dei servizi, dell'amministrazione, dello sport, della cultura, del tempo libero ecc.. Questo conduce a delimitare delle zone edificabili con funzioni differenti. Oltre a soddisfare i requisiti dell'art. 15 LPT, tali zone devono ossequiare gli scopi e i principi di quest'ultima legge federale in vista - soprattutto - di promuovere la qualità della vita (art. 1 cpv. 2 lett. b, 3 cpv. 3 LPT; Alexandre Flückiger, ibidem; inoltre Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 510). Occorre, a questo scopo, ripartire razionalmente i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro (art. 3 cpv. 3 lett. a LPT). La legislazione federale persegue dunque il principio di una ponderata compenetrazione tra le differenti utilizzazioni, non invece quello di una loro rigida separazione. Il perseguimento di questo principio viene tuttavia limitato dalla necessità di preservare, per quanto possibile, i luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive o moleste come l'inquinamento dell'aria, il rumore e gli scotimenti (art. 3 cpv. 3 lett. b LPT). Utilizzazioni che generano una polluzione rilevante, poco importa se riconducibili ad attività di natura privata (industria ecc.) o

pubblica (come strade, stand di tiro ecc.), dovrebbero dunque essere tenute lontane dalle zone destinate alla residenza o comunque adeguatamente schermate verso le stesse. Inversamente, la presenza di immissioni inquinanti rilevanti potrebbe pregiudicare la possibilità di assegnare un determinato territorio, in quanto inidoneo, alla zona residenziale (Pierre Tschannen , op. cit., ad art. 3 n. 55 seg. con rinvii; Alexandre Flückiger , op. cit. ad art. 15 n. 50 seg.; DFGP/UPT, Commento alla LPT, Berna 1981, ad art. 3, n. 43-45; Bernhard Waldmann/Peter Hänni , op. cit. ad art. 3 n. 42, e ad art. 15 n. 16 e 18).

E. 4.2

Per quanto concerne particolarmente la lotta al rumore, la legislazione federale sulla protezione dell'ambiente pone specifici requisiti sia per la definizione delle zone edificabili, sia per la loro edificazione. Intanto, le nuove zone per la costruzione di abitazioni o 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. Il cambiamento di destinazione delle zone edificabili non implica una delimitazione delle zone edificabili (art. 24 cpv. 1 legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983; LPAmb; RS 814.01). Le zone esistenti ma non ancora urbanizzate per la costruzione di abitazioni o di altri edifici destinati al soggiorno prolungato di persone, nelle quali i valori di pianificazione sono superati, devono essere riservate per usi meno sensibili al rumore, eccetto che, nella parte preponderante di tali zone, i valori di pianificazione possano venir rispettati mediante misure di pianificazione, sistemazione o costruzione (art. 24 cpv. 2 LPAmb). In secondo luogo, i permessi di costruzione per edifici nuovi, destinati al soggiorno prolungato di persone, sono concessi soltanto se i valori limite delle immissioni non sono superati (art. 22 cpv. 1 LPAmb). Se i valori limite delle immissioni sono superati, i permessi di costruzione per edifici nuovi destinati al soggiorno di persone sono concessi soltanto qualora i locali siano disposti opportunamente e siano state prese le eventuali misure complementari di protezione acustica ancora necessarie (art. 22 cpv. 2 LPAmb). I valori limite di pianificazione, inferiori a quelli di immissione, che sono determinanti per la valutazione degli effetti dannosi o molesti (art. 13 cpv. 1 LPAmb), sono stati appositamente stabiliti dal Consiglio federale, insieme a questi ed ai valori d'allarme, negli allegati 3 e seguenti dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico del 15 dicembre 1986 (OIF, RS 814.41, cfr. art. 13, 19, 23 LPAmb), che li ha suddivisi in funzione del grado di sensibilità del territorio interessato. Per poter attuare la normativa federale, i comuni devono pertanto assegnare preventivamente alle zone di utilizzazione previste dagli art. 14 segg. LPT i gradi di sensibilità (art. 44 OIF; 28 cpv. 2 lett. q LALPT) secondo i seguenti criteri, fissati all'art. 43 cpv. 1 OIF: il grado di sensibilità I va assegnato alle zone che richiedono una protezione fonica elevata, segnatamente a quelle ricreative; il grado di sensibilità II va attribuito alle zone in cui non sono ammesse aziende moleste, segnatamente a quelle destinate all'abitazione e a quelle riservate agli edifici e impianti pubblici; il grado di sensibilità III va attribuito alle zone in cui sono ammesse aziende mediamente moleste, segnatamente a quelle destinate all'abitazione e alle aziende artigianali (zone miste) e a quelle agricole; il grado di sensibilità IV va infine assegnato alle zone in cui sono ammesse aziende fortemente moleste, segnatamente alle zone industriali. Secondo l'art. 43 cpv. 2 OIF parti delle zone di utilizzazione con grado di sensibilità I o II possono essere declassate di un grado, se sono già esposte al rumore.

E. 4.3

L'autorità che attribuisce i gradi di sensibilità deve fondarsi, in primo luogo, sulla funzione della zona di utilizzazione interessata; in altre parole, sulle possibili destinazioni previste dal piano regolatore per quella porzione di territorio. Quest'attribuzione costituisce difatti un (ulteriore) atto di pianificazione, che concretizza, precisa e completa in misura rilevante dal profilo sostanziale l'ordinamento delle utilizzazioni. Malgrado le indicazioni fissate all'art. 43 cpv. 1 OIF, la giurisprudenza riconosce pertanto all'autorità incaricata di questo compito un certo potere d'apprezzamento (DTF 120 Ib 456 consid. 4; RDAT II-2001 n. 29 consid. 3 e 4; II-2001 n. 78 consid. 8). Questo significa che quando si tratta di attribuire il grado di sensibilità a zone che ammettono, accanto alla funzione residenziale, delle attività lavorative (come la destinazione commerciale o quella artigianale), l'autorità competente, in casu quella di pianificazione, potrà optare tra il grado di sensibilità II, nel caso in cui intenda promuovere l'abitazione, e il grado di sensibilità III, nel caso in cui intenda privilegiare la componente lavorativa (RDAT II-2001 n. 29 consid. 4c con rinvii). L'art. 43 cpv. 2 OIF permette di declassare di un grado parti di zone di utilizzazione con grado di sensibilità I o II, se sono già esposte al rumore. Il declassamento va tuttavia utilizzato con cautela, in situazioni in cui né un mutamento dell'utilizzazione della zona né un risanamento dell'impianto che provoca rumore possono entrare in linea di conto o appaiono insufficienti per conseguire il rispetto dei valori limite di immissione determinanti per il grado di sensibilità che dovrebbe essere normalmente assegnato alla zona in discussione (DTF 121 II 235 consid. 5b con rinvii; Anne - Christine Favre, *La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement*, Ginevra 2002, pag. 235 segg.).

5. 5.1. Dal profilo territoriale, il quartiere ubicato in località _____, ricompreso nella zona edificabile intensiva R 13 non approvata dal Consiglio di Stato, è inserito all'incirca al centro del comprensorio delimitato dal tracciato della ferrovia, a valle, e da quello della strada cantonale, verso monte. Di forma pressoché rettangolare, esso è costituito da due fasce, l'una ubicata a nord e l'altra a sud di via _____, circonscritte ad est da via _____, che interseca ortogonalmente la strada cantonale, attraverso la rotonda _____. Il mapp. 108 della ricorrente è posto all'estremità est della fascia settentrionale. La fascia meridionale è invece separata dalla strada cantonale dall'area assegnata dal comune alla zona mista ZM, anch'essa non approvata dal Governo, profonda circa 60 m. Come accertato in sede di sopralluogo, dal profilo della sostanza edilizia, il quartiere si presenta già edificato lungo i lati di via _____, dando luogo ad un insediamento in sé particolarmente concluso: difatti nella fascia a nord insistono, in sequenza da est a ovest, una casa unifamiliare di 2 piani (mapp. 351), un palazzo abitativo di 4 piani (mapp. 439) e, ancora, due palazzine 4 piani (mapp. 467 e 529). Dirimpetto, sul lato sud della strada, si affacciano un palazzo residenziale di 5 piani (mapp. 332) uno di 4 piani (mapp. 447) e, infine, disposto ortogonalmente rispetto all'asse viario, un imponente edificio abitativo di 4 piani (mapp. 333). Inoltre, per i fondi retrostanti a questo fronte, più vicini dunque alla strada cantonale, che consentono un seconda, nonché una terza profondità d'edificazione, sono già state rilasciate alcune licenze edilizie: per l'ex mapp. 548 (ora frazionato in 6 particelle: nuovi mapp. 606 a 611) è stata rilasciata una licenza per la costruzione di 6 case unifamiliari di 2 piani, di cui una, al mapp. 611, è già stata realizzata, mentre per l'ex mapp. 324 (ora lottizzato in 8 fondi: nuovi mapp. 324, 613 a 616 e 626 a 628), è stata rilasciata una licenza per l'edificazione di 4 case bifamiliari di 3 piani, di cui due, ai mapp. 615, 616, 627 e 628, sono già state costruite. Di quel settore, dunque, il più sensibile rispetto alla strada cantonale, rimane sgombro da costruzioni soltanto il mapp. 549.

5.2. Il Consiglio di Stato ha sostanzialmente ritenuto inopportuna, malgrado la presenza di edifici di 4 piani,

l'attribuzione del comparto all'esame alla zona edificabile intensiva R 13, considerando più appropriata la sua inclusione in una zona residenziale a carattere meno intensivo, segnatamente la zona edificabile estensiva R 10 che, in luogo di 13 m, consente un'altezza massima per gli edifici di 10 m. Ciò, per dare continuità urbanistica alla limitrofa zona R 10, ubicata il località _____.

5.3. Nel rapporto di pianificazione, settembre 2005, il comune spiega che la zona edificabile intensiva R 13 è stata riproposta per il comparto in località _____ in considerazione dell'edificazione esistente (stabili d'appartamenti), in pratica non riscontrabile altrove nel territorio comunale (cfr. loc. cit., pag. 7 e 8). A mente del Tribunale, questa soluzione appare sorretta da motivi legittimi. Pur non evidenziando singolarmente particolari contenuti architettonici di pregio, questi edifici, per la loro disposizione ordinata, sia per ciò che concerne i volumi che le tipologie delle edificazioni, costituiscono nel loro complesso un insediamento equilibrato, formante un'unità insediativa compiuta, chiaramente individuabile sul territorio, la cui dignità urbanistica non può essere misconosciuta. A maggior ragione se si è in presenza, come nel caso concreto, di un insediamento compatto e caratterizzato da un ottimo stato di manutenzione. Benché il concetto urbanistico generale informante il piano regolatore preveda per gli insediamenti una sequenza di fasce edificabili che, più si discostano dalla strada cantonale, più assumono un carattere estensivo, come ad esempio la limitrofa zona residenziale in località _____, ciò non significa ancora che non si possa tener conto di una realtà preesistente e compiuta, quale quella di cui ci si occupa, che trova nella soluzione pianificatoria non approvata una ragionevole sistemazione e conferisce a questo agglomerato un assetto confacente. È indubbio, alla luce delle predette circostanze, che il comune ha inteso mediare le esigenze di un'oculata conservazione dell'attuale impianto urbanistico, nel rispetto di quanto venutosi a creare sotto l'imperio del vecchio piano regolatore, con l'esigenza di promuovere un migliore assetto delle differenti zone residenziali. Nel contempo, non sono stati trascurati gli importanti interessi dei privati che già vi hanno edificato con costruzioni marcatamente intensive, come pure di quelli che dispongono ancora di fondi liberi, vedi il caso della ricorrente, la cui funzione sarebbe di consentire un completamento organico del comparto all'esame. Proprio in ragione di questo fatto, un indirizzo teso alla riconversione del comparto da residenziale intensivo ad estensivo, come auspica il Governo, appare già sin d'ora imposizione più velleitaria che realistica e, per questo motivo, viola l'autonomia comunale.

5.4. Posta questa premessa, in merito alla non approvazione della zona edificabile intensiva R 13 per il comparto _____, appare inconferente la tesi governativa relativa al problema della tutela dalle immissioni foniche. Nella risoluzione impugnata il Consiglio di Stato ha rilevato come per questa zona, malgrado fosse esposta ad inquinamento fonico proveniente dalla strada cantonale, non era stata adottata nessuna misura di protezione. Difatti, a mente del Governo, facendo riferimento al precatasto rumori delle strade cantonali, giugno 1990, ritenuto un limite di velocità di 60 km/h, parte di questa zona, per circa una profondità di 30 m, rientrava nella fascia di 91 m dall'asse stradale in cui i valori limite d'immissione per un grado di sensibilità II venivano superati. Come per l'antistante zona mista ZM, anch'essa non approvata, s'imponeva quindi da parte del comune l'allestimento di una perizia fonica che evidenziasse le modalità con cui il comune avrebbe voluto operare dal profilo pianificatorio in quella zona, al fine di rispettare i valori limite d'immissione. L'assunto del Governo non può essere avallato. Come rettamente osserva il Consiglio di Stato, si potrebbe ritenere che la prossimità al comparto in discussione della strada cantonale causi immissioni foniche che condizionerebbero l'edificazione, proprio perché alla zona in parola, di carattere residenziale, è stato attribuito un grado di sensibilità

al rumore II (cfr. art. 22 LPAmb e 31 OIF). Va però considerato che il comparto in località _____ sarebbe interessato soltanto in una porzione ridotta da immissioni foniche eccessive. Ciò avverrebbe, secondo il precatasto rumori, proprio nella fascia del comparto (circa 30 m di profondità) in cui, salvo per il mapp. 549, sono state recentemente rilasciate licenze edilizie per la costruzione di abitazioni (cfr. supra, cons. 5.1), alcune delle quali peraltro già realizzate. In quanto tale, esse meritano senz'altro di conservare una protezione fonica garantita da un grado di sensibilità al rumore II. Ma v'è di più: per quanto concerne le misure di protezione foniche, che non sarebbero state adottate, è lo stesso Governo che, con la risoluzione impugnata, ha posto le premesse per la loro attuazione. Difatti, il Consiglio di Stato non ha approvato l'antistante zona mista ZM, che separa su tutta la lunghezza, e per una sessantina di metri di profondità, la zona edificabile intensiva R 13 dalla strada cantonale, compreso quindi anche il mapp. 549. L'Esecutivo cantonale ha rinviato il piano al comune esigendo che venisse ristudiata la pianificazione, nel senso di un affinamento del concetto di crosta urbana, concepita in modo tale che l'effetto barriera potesse salvaguardare, dal profilo dell'inquinamento fonico, le aree residenziali retrostanti più sensibili: vale a dire, la zona qui all'esame. Il Governo ha a tale scopo ordinato al comune l'allestimento di una perizia, volta a dimostrare il rispetto dei valori fonici. Ciò che conta e che basta ai fini del presente giudizio è che sarà dunque attraverso l'impostazione del nuovo assetto pianificatorio concernente la non approvata zona mista ZM che il comune dovrà dimostrare che anche per la retrostante zona edificabile intensiva R 13 in località _____ i valori limite d'immissione per un grado di sensibilità al rumore II saranno rispettati. Nel frattempo, vista la situazione edificatoria che di fatto si riscontra nel comparto, qui oggetto del litigio, nulla osta che ad esso venga conferita l'approvazione, così come è stato adottato dal consiglio comunale. 6. In conclusione, il ricorso deve dunque essere accolto. Di conseguenza, la zona edificabile intensiva R 13 in località _____ e il relativo art. 21 NAPR sono approvati con un grado di sensibilità al rumore II. Lo Stato del Canton Ticino è sollevato dal pagamento di tassa e spese di giudizio (art. 28 legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966, LPamm, RL 3.3.1.1). Per questi motivi, visti gli art. 2, 3, 14, 15 LPT, 28, 38 LALPT, 13, 19, 22 LPAmb, 31, 43, 44 OIF e allegato 3, 28 LPamm, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. La risoluzione 6 giugno 2007 (n. 2829) con cui il Consiglio di Stato ha approvato alcune varianti del piano regolatore è riformata nel senso che la zona edificabile intensiva R 13 in località _____ e il relativo art. 21 NAPR con un grado di sensibilità al rumore II sono approvati. 2. Non si prelevano tasse e spese di giustizia. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. LTF). Qualora non sia proponibile il ricorso in materia di diritto pubblico, entro il medesimo termine è ammesso il ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale (art. 113 segg. LTF). 4. Intimazione a: _____ a; Per il Tribunale cantonale amministrativo II
presidente
Il segretario