

TI_GERICHTE 90.2015.110 vom 23. Juni 2017

TI Tribunale d'appello, 2017-06-23, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2015.110

FR: TI_GERICHTE 90.2015.110 du 23 juin 2017

IT: TI_GERICHTE 90.2015.110 del 23 giugno 2017

Regeste

Revisione di un piano regolatore - istituzione di un vincolo di strada panoramica e linee d'arretramento

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data e il ricorso è tempestivo (art. 30 cpv. 1 legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; LST; RL 7.1.1.1). Certa è inoltre la legittimazione attiva dell'insorgente (art. 30 cpv. 2 lett. b LST).

E. 1.2

Poiché la controversa revisione del piano regolatore è stata avviata in vigore della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365), essa dovrà essere esaminata, nel merito, in applicazione di quest'ultima legge (art. 117 LST).

E. 1.3

Il gravame può inoltre essere giudicato sulla base degli atti acquisiti all'incarto e delle risultanze dei sopralluoghi, senza ulteriore istruttoria (art. 25 cpv. 1 legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 3.3.1.1).

E. 2.1

In campo pianificatorio il comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700), 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. 29 cpv. 1 LST), che approva il piano - e decide i ricorsi - con pieno potere cognitivo: questo significa controllo non solo della legalità 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 a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggia 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 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT; RS 700.1; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6b, II-1999 n. 27 consid. 3).

E. 2.2

Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 30 cpv. 3 LST e relativo rinvio all'art. 69 LPAm; 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 il Tribunale interviene quale unica autorità di ricorso a livello cantonale (DTF 114 Ib 81 consid. 3, 109 Ib 121 consid. 5; Bernhard Waldmann/ Peter Hänni , Raumplanungsgesetz, Berna 2006, ad art. 33 n. 64), segnatamente quindi i casi in cui sono impugnati un diniego di approvazione rispettivamente una modifica d'ufficio del piano regolatore disposti dal Consiglio di Stato (Raffaello Balerna , La protezione giuridica in materia di piani regolatori, in: RtiD I-2015, pag. 203 segg., 214). 3. Il ricorrente lamenta, anzitutto, una lesione del suo diritto di essere sentito per il fatto che la risoluzione impugnata non affronta le critiche rivolte contro le linee di arretramento che incidono sul lato nord e ovest della sua proprietà. Ne deduce che il Consiglio di Stato, col suo silenzio, avrebbe implicitamente accolto su questo punto il suo ricorso con relativo stralcio dei vincoli in parola. 3.1. Giusta l'art. 46 cpv. 1 LPAm, ogni decisione deve essere motivata per iscritto. Scopo dell'obbligo della motivazione, componente essenziale del diritto di essere sentito ancorato all'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), è di permettere al destinatario di afferrare le ragioni che stanno alla base della decisione e se del caso di deferirla con piena cognizione di causa ad una giurisdizione superiore, la quale possa a sua volta esercitare un suo controllo effettivo (RDAT 1988 n. 45, consid. 2a; Adelio Scolari , Diritto amministrativo, parte generale, II ed., Cadenazzo 2002, n. 528 segg.; Marco Borghi/Guido Corti , Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, ad art. 26 n. 2c; Lorenz Kneubühler , Die Begründungspflicht, tesi, Berna 1998, pag. 29 seg.). Una motivazione può essere ritenuta sufficiente - ed adempiere pertanto al citato scopo - quando l'autorità menziona, almeno brevemente, i motivi che l'hanno spinto a decidere in un senso piuttosto che in un altro; l'autorità non è inoltre tenuta a pronunciarsi in modo esplicito ed esaustivo su tutti gli argomenti che le vengono sottoposti: può limitarsi ad affrontare le sole allegazioni rilevanti, in quanto atte ad influire sulla decisione, e passare invece sotto silenzio, ad esempio, quelle che manifestamente non reggono o appaiono ininfluenti (DTF 130 II 530 consid. 4.3, con rinvii; STF 1C_615/2012 del 12 aprile 2013 consid. 2.2, 1C_287/2007 del 17 marzo 2008 consid. 2.2., entrambe con rinvii; Scolari , op. cit., n. 532 con rinvii, tra l'altro a RDAT I-1999 n. 27 consid. 3b; Borghi/Corti , op. cit., ad art. 26 n. 2a, pure con rinvii). È tuttavia necessario che l'autorità si confronti con la fattispecie all'esame: considerazioni di natura generale, senza attinenza con il caso concreto, non appaiono invece sufficienti (cfr. André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler , Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, II ed., Basilea 2013, n. 3.106). 3.2. In concreto a giusto titolo il ricorrente rimprovera al Consiglio di Stato di non essersi espresso, nella risoluzione impugnata, in merito alle critiche rivolte contro le linee di arretramento. Nell'esaminare il ricorso di RI 1 il Governo si è infatti limitato, a pag. 345-346, ad affrontare ed evadere esclusivamente la censura relativa al vincolo di strada panoramica. Occorre tuttavia tener presente che l'Esecutivo cantonale, in sede di risposta davanti a questo Tribunale, ha posto rimedio a tale difetto, adducendo i motivi che l'hanno indotto a

confermare le previste misure. All'insorgente è poi stata data la possibilità, in sede di replica, di prendere posizione in merito, ciò che ha rinunciato a fare. Ne consegue che, nel caso di specie, l'offesa arrecata ai suoi diritti di difesa non gli ha procurato pregiudizio alcuno e non è quindi atta a giustificare l'annullamento in ordine della risoluzione impugnata quo alle sue doglianze. Priva di riscontro appare poi la tesi secondo cui l'Esecutivo cantonale, non esprimendosi in merito alle sue critiche, avrebbe implicitamente accolto il suo ricorso. Tale assunto si scontra infatti con il chiaro tenore del dispositivo della decisione impugnata, che approva a pag. 399, senza riserve su questo aspetto, il piano delle attrezzature e edifici pubblici e del traffico del comune.

E. 4

Per eventuali deroghe fanno stato le disposizioni delle NAPR generali concernenti la distanza verso piazze e strade pubbliche e private ad uso pubblico o collettivo. 6.3. Il ricorrente contesta che le suddette linee siano sorrette da un sufficiente interesse pubblico: anzitutto via Muralta sarebbe già stata oggetto di allargamenti stradali. Inoltre la presenza di costruzioni e altre opere renderebbero impossibile l'attuazione di ulteriori interventi di ampliamento a valle. Per quanto attiene al sentiero pedonale, egli ha escluso l'ipotesi che possa in futuro venir trasformato in strada carrozzabile e quindi allargato. 6.4. L'imposizione del rispetto di determinate distanze dalle strade, sotto forma di arretramenti o allineamenti, risponde anzitutto ad un sicuro interesse pubblico. Queste restrizioni, note ed applicate da lungo tempo, possono perseguire, nello stesso tempo, uno o più scopi, come tutelare la sicurezza della circolazione stradale, assicurare la possibilità di attuare future correzioni stradali, permettere uno sviluppo armonioso degli agglomerati, offrire il necessario respiro ai quartieri (aria, luce, tutela dalle immissioni), migliorare l'estetica dei centri urbani, facilitare la creazione di aree verdi e spazi riservati ai pedoni, contribuendo in definitiva ad elevare la qualità di vita della popolazione (RDAT II-2003 n. 21 consid. 5.3; DTF 109 Ib 116 e relativi rinvii; Adelio Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, ad art. 25 LE, n. 1026 segg.). Il piano regolatore può limitarsi a prescrivere delle distanze minime dalle strade, imponendo delle linee di arretramento, oppure stabilire un obbligo di costruire lungo le stesse, fissando le cosiddette linee di costruzione o di allineamento (cfr. art. 13 cpv. 2 regolamento della LALPT del 29 gennaio 1991; RLALPT; BU 1991, 48). 6.5. In funzione degli specifici scopi perseguiti nel singolo caso attraverso le linee di arretramento e per tenere in debita considerazione gli interessi dei proprietari, l'art. 13 cpv. 1 RLALPT istituisce la possibilità, per i comuni, di eccettuare dall'obbligo di rispettare le linee di arretramento edifici o impianti di piccola entità (come cinte, siepi, accessi o pergole), oppure che non sporgono dal terreno, oppure infine sotterranei. 6.6. Nel caso in esame per quanto attiene all'arretramento di 4 m previsto lungo il lato a valle di via Muralta, bisogna convenire che, contrariamente a quanto pretende il ricorrente, l'interesse pubblico alla sua conferma nell'ambito della revisione risulta manifesto. Anzitutto, come esposto ai considerandi che precedono, simili provvedimenti non mirano esclusivamente a permettere l'esecuzione di futuri allargamenti stradali ma perseguono, come in concreto, anche altri scopi. Infatti l'arretramento previsto aspira soprattutto a mantenere anche in futuro lungo via Muralta un aspetto ordinato e armonioso, garantendo inoltre un sufficiente stacco dal vecchio nucleo di Almatro, i cui edifici si pongono a valle direttamente sul confine con la strada. In questo contesto si osserva poi come l'ipotesi avanzata dal ricorrente (con riferimento però al vincolo di strada panoramica) relativa alla possibilità di erigere, a contatto con via Muralta, manufatti aperti sui quattro lati, sia stata a giusto titolo respinta dal Consiglio di Stato. Infatti, costruzioni di questa indole non possono essere annoverate tra quelle di piccola

entità ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. a RLALPT. In quanto costruzioni accessorie, esse possono difatti raggiungere un'altezza di 3 m, rispettivamente 4 m al colmo (cfr. art. 10 cpv. 2 lett. b delle norme generali d'attuazione del piano regolatore e inoltre sul tema: STA 90.2007.78 del 12 novembre 2007 consid. 4.4. e 4.5.). 6.7. Per quanto attiene all'arretramento previsto lungo il sentiero pedonale, che prende avvio da via P. Nobile per poi immettersi a valle su via Ar Baracòn (pure indicata nel piano quale sentiero pedonale) e sfociare sulla sottostante via Carlo Battaglini, si osserva quanto segue. Tale percorso, lungo un centinaio di metri, s'inserisce in un contesto residenziale, confinando sui due lati con la zona edificabile RE. Esso è affiancato al suo inizio da una linea arretramento di 2 m su ambo i lati, arretramento che, per quanto attiene al fondo del ricorrente, prosegue poi verso sud, ampliandosi fino a raggiungere nel punto di massima estensione una larghezza di ca. 6 m. Da un esame del piano delle zone e del piano del traffico e della AP-EP emerge che la larghezza modulabile della linea di arretramento è da ricondurre all'innesto del percorso pedonale su via Ar Barcòn e alla volontà di garantire verso quest'ultima e verso la sottostante EPP 4 un arretramento maggiore. Il ricorrente contesta anche in questo caso l'arretramento previsto sul suo fondo con argomenti analoghi a quelli avanzati con riferimento a via Muralta, escludendo l'ipotesi che il sentiero possa in futuro venir trasformato in strada carrozzabile e quindi allargato. In proposito non possono che venir qui riproposti i medesimi argomenti già addotti ai considerandi che precedono. Infatti, come esposto al considerando 6.4., oltre ad assicurare la sicurezza della circolazione stradale e la possibilità di eseguire future correzioni stradali, le linee di arretramento perseguono anche finalità di carattere urbanistico, inserendo un elemento ordinatore ai lati delle strade e contribuendo quindi in termini generali a uno sviluppo armonioso degli agglomerati. Tale evenienza si avvera per il percorso pedonale in questione che, come detto, si inserisce in un contesto edificato e edificabile. Assodata è quindi, anche in questo caso, la sussistenza di un interesse pubblico alla sua previsione. Su questo punto il ricorso va pertanto respinto. 7. 7.1. Visto quanto precede, il ricorso è parzialmente accolto e la decisione impugnata annullata, nella misura in cui approva il vincolo di strada panoramica sul tratto compreso fra via P. Nobile, all'altezza del mapp. 4, e via Muralta, per la parte sottostante il nucleo di Almatro. 7.2. La tassa di giustizia è posta a carico del ricorrente, proporzionalmente al suo grado di soccombenza (art. 47. cpv. 1 LPAm), ritenuto che il comune ne va esente (art. 47 cpv. 6 LPAm). Non si assegnano ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. §. Di conseguenza la risoluzione 10 novembre 2015 (n. 4778) del Consiglio di Stato è annullata, nella misura in cui approva il vincolo di strada panoramica sul tratto di via Muralta sottostante il nucleo di Almatro. 2. La tassa di giustizia è posta a carico del ricorrente nella misura di fr. 1'000.-. A RI 1 dev'essere retrocesso l'importo di fr. 1'000.- versato in eccesso quale anticipo per le spese processuali. 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. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo II
presidente Il vicecancelliere

E. 4.1

con rinvii; Pier-marco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 98-102; Scolari, *op. cit.*, n. 558-594). Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo d'interesse pubblico desiderato (regola dell'idoneità), che tra i diversi

provvedimenti a disposizione per conseguire tale scopo venga scelto quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario (regola della necessità), infine che sussista un rapporto ragionevole tra lo scopo di interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (regola della proporzionalità in senso stretto; RDAT II-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., n. 103-106; Scolari , op. cit., n. 595-610). 5. Vincolo di strada panoramica 5.1. L'art. 1 cpv. 2 lett. a e l'art. 3 cpv. 2 LPT stabiliscono che Confederazione, Cantoni e comuni, in qualità di autorità preposte alla pianificazione, devono provvedere affinché il paesaggio venga rispettato e protetto. L'art. 17 cpv. 1 lett. c LPT prevede espressamente che i siti caratteristici, i luoghi storici e i monumenti naturali e culturali devono venir assegnati alle zone protette. A livello cantonale, oltre all'istituto del piano del paesaggio (art. 28 cpv. 1 LALPT), la LALPT prevede espressamente all'art. 28 cpv. 2 lett. h la possibilità di fissare nelle rappresentazioni grafiche dei piani regolatori i vincoli speciali cui è assoggettata l'utilizzazione di taluni fondi, in particolare per la protezione delle acque, la tutela del paesaggio e dei suoi contenuti naturalistici, degli edifici di pregio storico-culturale e della vista panoramica. Inoltre, secondo l'art. 29 LALPT il piano regolatore può prevedere l'obbligo di mantenere costruzioni, singoli alberi, gruppi di essi o siepi che concorrono a formare la bellezza e la caratteristica del paesaggio (cpv. 2 lett. d). 5.2. Con la revisione all'esame il comune di Capriasca si è posto fra i vari obiettivi quello di garantire uno sviluppo qualitativo degli insediamenti, obiettivo che viene perseguito anche attraverso misure di promozione della qualità urbanistica, che si concretizzano con provvedimenti particolari relativi alle modalità di edificazione e di sistemazione del terreno (cfr. Rapporto di pianificazione giugno 2010, pag. 23, p.to 6.2.6). Rientrano in questi provvedimenti le strade panoramiche, in merito alle quali il citato Rapporto si esprime a pag. 23 nei seguenti termini: "L'eccezionalità della vista sul Golfo di Lugano e sul Piano del Vedeggio dalla Capriasca è cosa risaputa. Il PR tiene conto di questo valore, avendo stabilito, lungo alcune strade dei pendii tra Campestro e Roveredo e tra Sala e Bigorio dei vincoli di strade panoramiche. Questo vincolo ha come implicazione che le facciate degli edifici verso la strada non possono estendersi oltre i 2/3 del fronte del terreno verso la strada e una limitazione delle altezze delle cinte" . Tali intendimenti sono codificati all'art. 20 NAPR particolari , che protegge la vista verso valle (cpv. 1). Oltre alle citate limitazioni relative all'ampiezza dei volumi e alle opere di cinta (cfr. cpv. 2 e 3), la norma prevede inoltre, al cpv. 3, che entro un angolo di visuale di 10° gradi verso il basso, misurato a partire dal confine del fondo a un'altezza di m 1.20 sopra il campo viabile, sono escluse anche le costruzioni accessorie e i terrazzamenti del terreno. Infine il cpv. 4 vieta piantagioni schermanti la visuale. 5.3. Per quanto attiene alla proprietà del ricorrente, la revisione prevede lungo il tratto di circa 120.00 m che prende avvio da via P. Nobile, all'altezza del mapp. 4, e prosegue sulla parte iniziale di via Muralta sottostante il nucleo di Almatro, un vincolo di "strada panoramica". RI 1 ha contestato in prima sede il provvedimento, ritenendolo privo di interesse pubblico nonché sproporzionato. Anche in questa sede egli ripropone la critica, rimproverando inoltre al Consiglio di Stato di essersi arbitrariamente sostituito al comune, adducendo, a giustificazione della misura, una motivazione del tutto nuova, ovvero "l'avvincente vista verso le ampie colline antistanti della Capriasca" . Ora, come rettamente sostiene l'insorgente, il sopralluogo ha permesso di appurare che, in considerazione del suo orientamento, dalla tratta gravata dal vincolo non è data la vista né sulla campagna di Sarone, posta a sud-est e molto più a valle, né tanto meno sul lago di Lugano. Inoltre, ad eccezione della porzione di via P. Nobile colpita dalla misura, dalla quale si dispiega verso sud-ovest un'ampia vista panoramica su Tesserete e sul

contesto collinare della Capriasca, il tratto di via Muralta gravato dal vincolo permette esclusivamente verso valle una vista sulla sottostante zona residenziale, parzialmente occlusa dalle costruzioni esistenti e dalle relative sistemazioni al bordo della strada (cinte, posteggi, accessi, siepi). Su questo tratto rimane per contro ben visibile, al di sopra delle costruzioni e delle sistemazioni esterne, il gradevolissimo contesto collinare antistante, apprezzato anche dal Governo, ma insufficiente a giustificare la misura. Infatti, alla luce delle circostanze appena evocate, il vincolo in questione non risulta sorretto da un sufficiente interesse pubblico. Anzitutto, il cpv. 1 dell'art. 20 NAPR particolare tutela la vista che si spiega verso valle, così come è ad esempio percepibile dai pendii tra Campestro e Roveredo e tra Sala e Bigorio (cfr. Rapporto di pianificazione giugno 2010, pag. 23), ciò che in concreto può tutt'al più apparire giustificato per la breve tratta di via P. Nobile gravata dal vincolo, ma non per via Muralta che, come appena esposto, non consente verso valle alcuna vista panoramica. Il vincolo non corrisponde inoltre, pacificamente, all'obiettivo dichiarato dal comune sia nel Rapporto di pianificazione, sia in sede responsiva, ossia la tutela della vista verso il Golfo e la campagna di Sarone. Visto quanto precede, a torto il Governo ha dunque difeso il contestato vincolo, sostituendo per di più arbitrariamente il proprio apprezzamento a quello del comune. Su questo punto il ricorso merita dunque di venir accolto.

6. Linee d'arretramento

6.1. 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). Il diritto cantonale può inoltre prevedere delle altre zone di utilizzazione (art. 18 cpv. 1 LPT). L'ente pubblico deve inoltre equipaggiare le zone edificabili (art. 19 cpv. 2 LPT). In Ticino, il Consiglio di Stato provvede alla pianificazione delle strade cantonali, cioè di quelle di importanza generale per il Cantone (art. 4 e 9 legge sulle strade del 23 marzo 1983; Lstr; RL 7.2.1.2). I comuni provvedono invece alla pianificazione delle strade locali nell'ambito del piano regolatore (art. 8 Lstr). Il Consiglio di Stato, per il tramite del dipartimento, può inoltre chiedere l'iscrizione nel piano regolatore di speciali vincoli per l'esecuzione di opere di interesse regionale o cantonale, come le strade (art. 31 cpv. 1 LALPT). L'art. 28 cpv. 2 lett. p LALPT stabilisce pertanto che le rappresentazioni grafiche che compongono il piano regolatore devono fissare, tra l'altro, la rete delle vie di comunicazione per i mezzi di trasporti pubblici e privati con la precisazione delle linee di arretramento.

6.2. In concreto, le rappresentazioni grafiche del piano regolatore di Capriasca prevedono lungo il tratto iniziale di via Muralta, per la sua parte rivolta a valle, una linea di arretramento di

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