Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.317/2002 /viz

Sentenza del 13 giugno 2003
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Aemisegger, presidente della Corte e presidente del Tribunale federale,
Aeschlimann e Catenazzi,
cancelliere Crameri.

Parti
Comune di Monte Carasso, 6513 Monte Carasso,
ricorrente, rappresentato dal Municipio e patrocinato
dal dott. iur. h.c. Adelio Scolari, 6593 Cadenazzo,

contro

A.A._____,
B.A._____,
opponenti, patrocinati dall'avv. Stefano Will,
via Lavizzari 3, casella postale 3526, 6901 Lugano,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
6500 Bellinzona, rappresentato dal Dipartimento del territorio, Divisione della pianificazione territoriale,
viale S. Franscini 17, 6501 Bellinzona,
Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino, palazzo di Giustizia, via Pretorio 16, 6900 Lugano.

Oggetto
art. 50 Cost. (mancata approvazione di una norma di attuazione del piano regolatore),

ricorso di diritto pubblico contro la sentenza del
30 aprile 2002 del Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
Il 16 giugno 1999 il Consiglio comunale di Monte Carasso ha adottato alcune varianti di piano regolatore fra cui una modificazione dell'art. 14 delle norme di attuazione (NAPR) concernente le utilizzazioni ammesse nella zona dei nuclei, del piano e della collina. Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino, con decisione del 30 maggio 2001, ha approvato le varianti ma non la norma modificata, ritenuta troppo vaga e indeterminata.
B.
Il Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino (TPT) ha respinto un ricorso del Comune di Monte Carasso, con giudizio del 30 aprile 2002.
C.
Contro questa sentenza il Comune di Monte Carasso presenta un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale. Chiede di annullarla e di confermare l'art. 14 NAPR così come approvato dal Consiglio comunale. Dei motivi si dirà, in quanto necessario, nei considerandi.
La Corte cantonale si riconferma nel contestato giudizio; la Divi sione della pianificazione territoriale così come A.A._____ e B.A._____ chiedono di respingere il ricorso.

Diritto:
1.
1.1 Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 128 I 177 consid. 1, 128 II 46 consid. 2a).
1.2 Il ricorso è interposto contro una decisione cantonale di ultima istanza e il Comune di Monte Carasso lo fonda sulla pretesa violazione dell'autonomia comunale e del divieto dell'arbitrio. Il gravame è, in principio, ammissibile secondo gli art. 84 cpv. 1 lett. a, 87 OG e 34 cpv. 3 LPT.
1.3 Salvo eccezioni qui non realizzate, il ricorso di diritto pubblico ha natura puramente cassatoria: le conclusioni ricorsuali che vanno oltre questo fine, e cioè la postulata conferma dell'art. 14 NAPR votato dal Consiglio comunale, è pertanto inammissibile (DTF 127 II 1 consid. 2c, 126 I 213 consid. 1c).
2.
Il ricorrente rimprovera al TPT di avere deciso senza esaminare lo sviluppo pianificatorio-edilizio e la situazione del Comune, e ignorando le prove offerte.
La critica non regge. Dal ricorso non si desumono le circostanze concrete, e rilevanti per il giudizio, che non sarebbero state considerate né il ricorrente specifica quali prove offerte non sarebbero state assunte; nemmeno risulta cosa esse avrebbero dovuto provare, e perché la Corte cantonale, sulla base di un apprezzamento anticipato delle prove (vedi al riguardo DTF 125 I 127 consid. 6c/cc in fine, 417 consid. 7b pag. 430, 124 I 208 consid. 4a), e visti gli argomenti esposti nella sentenza impugnata, avrebbe violato la Costituzione nel ritenerle irrilevanti. Del resto, il 2 ottobre 2001 il TPT ha tenuto un'udienza in contraddittorio e il 24 ottobre seguente ha avuto luogo una seduta informativa sull'impostazione generale del piano regolatore con un ingegnere. Il ricorrente non spiega perché, anche in quest'ambito, non avrebbe potuto esporre ulteriormente le sue ragioni.
3.
3.1 Il Comune ticinese, che l'art. 16 cpv. 2 Cost./TI dichiara autonomo nei limiti della costituzione e delle leggi, beneficia in materia di pianificazione del territorio di un ampio margine di decisione e di apprezzamento, che la giurisprudenza fa rientrare nell'autonomia tutelabile (DTF 103 Ia 468 consid. 2; causa 1P.496/1996, sentenza del 31 gennaio 1997 in re Comune di Minusio, consid. 2, apparsa in RDAT II-1997 n. 26). Prevalendosi della sua autonomia un Comune può fra l'altro esigere che le autorità cantonali di ricorso o di vigilanza osservino da un lato i limiti formali posti dalla legge e dall'altro applichino in modo corretto il diritto materiale determinante. Il Comune può quindi invocare anche la lesione del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.), non però a titolo indipendente, ma soltanto in stretta connessione con quella della sua autonomia (DTF 121 I 218 consid. 2a, 120 Ia 203 consid. 2, 119 Ia 285 consid. 4c).
Quando il ricorso con cui si fa valere la violazione dell'autonomia comunale è fondato su norme di rango costituzionale, il Tribunale federale esamina liberamente la decisione impugnata, mentre restringe la sua competenza all'arbitrio per quelle di rango inferiore, l'apprezzamento delle prove e l'accertamento dei fatti (DTF 122 I 279 consid. 8b-c, 120 Ia 203 consid. 2a).
3.2 Secondo la legislazione ticinese il Consiglio di Stato, che approva i piani regolatori (art. 37 cpv. 1 della legge cantonale di applicazione della LPT, del 23 maggio 1990, in seguito LALPT), dispone di un pieno potere cognitivo. Esso può infatti controllare non solo la legittimità, ma anche l'opportunità delle scelte pianificatorie comunali (Adelio Scolari, Commentario, 1996, n. 355 e 358 all'art. 37 LALPT), pur nel rispetto dell'autonomia riconosciuta al Comune nella pianificazione locale e con il riserbo imposto alle autorità superiori dall'art. 2 cpv. 3 LPT verso le autorità subordinate, cui dev'essere lasciato "il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti". In altri termini, l'Esecutivo cantonale non può sostituire il proprio potere di apprezzamento a quello del Comune; piuttosto, esso deve rispettarne il diritto di scegliere, tra più soluzioni adeguate, quella ritenuta più opportuna (DTF 116 Ia 221 consid. 2c; sulla portata dell'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT vedi DTF 114 Ia 245 consid. 2b e 119 Ia 321 consid. 5c; causa 1P.223/1999, sentenza dell'11 dicembre 2000, consid. 6b-c, apparsa in RDAT II-2001 n. 78 pag. 319). Il ricorso al Tribunale cantonale della pianificazione del territorio è proponibile
solo per la violazione del diritto, e cioè in particolare per l'errata o la mancata applicazione di una norma, per l'apprezzamento giuridico erroneo di un fatto, per l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, per la violazione di una norma essenziale di procedura e per ogni accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti (art. 38 cpv. 2 e 3 LALPT).
4.

4.1 L'art. 14 NAPR, tuttora vigente, concerne la zona dei nuclei, del piano e della collina e, riguardo all'utilizzazione, recita:
"Le zone dei nuclei, del piano e della collina sono riservate all'abitazione e alle attività connesse con questa destinazione, come negozi, panetterie e simili; sono pure ammesse le attività commerciali e artigianali che non turbano la tranquillità nelle ore notturne e nei giorni di riposo e che sono tollerabili nell'altro tempo, come piccoli laboratori da falegname, da fabbro e da meccanico."
Il Consiglio comunale di Monte Carasso, nella seduta del 16 giugno 1999, aveva modificato la norma, dandole il tenore seguente, che il Consiglio di Stato non ha però approvato:
"Le zone dei nuclei, del piano e della collina sono riservate all'abitazione e alle attività compatibili con questa destinazione, come negozi, panetterie e simili. Sono pure ammessibili attività commerciali, di produzione di beni e servizi. Qualsiasi attività ammessa non deve risultare molesta e non deve generare traffico supplementare non compatibile con l'abitare (grado di sensibilità al rumore II)."
Secondo il ricorrente, questo testo non modificherebbe la situazione giuridica, ma costituirebbe solo un affinamento della precedente formulazione. Aggiunge che, allo stadio attuale dello sviluppo economico e tecnologico, eccezion fatta per le attività moleste, nulla si opporrebbe all'istituzione di zone plurifunzionali, ovvero al mescolamento della residenza, delle attività produttive nonché di quelle di servizio e di svago, ciò che eviterebbe inutili spostamenti dei lavoratori. Richiama, al riguardo, il rapporto del Consiglio federale sulle misure della Confederazione concernenti la politica d'ordinamento del territorio, programma di attuazione 2000/2003, (FF 7 novembre 2000 n. 44 4602 e segg., 4638), e una lettera del 14 dicembre 2000 nella quale l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale accenna alla circostanza che un'utilizzazione mista e concentrata del territorio permette, di massima, di diminuire l'impatto ambientale degli insediamenti. Rileva infine che il Governo e la Corte cantonale non avrebbero sufficientemente considerato la specifica situazione del territorio comunale.
4.2 Il Consiglio di Stato ha ritenuto la modifica litigiosa contraria all'art. 3 cpv. 3 lett. a LPT, che impone di ripartire razionalmente i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro: in effetti, la norma modificata aprirebbe le zone dei nuclei, del piano e della collina, all'insediamento di qualsiasi attività produttiva, e quindi anche di quella industriale, purché non molesta. Secondo il Consiglio di Stato, il Comune ha omesso di fare una scelta di tipo pianificatorio, ammettendo nella stessa zona attività assai disparate, purché non moleste.
4.3 La Corte cantonale ha rilevato che l'aggiornamento della norma votato dal Consiglio comunale, inteso a superare una pianificazione ritagliata su un modello di economia superato, non era di per sé criticabile; l'ha nondimeno ritenuto problematico sotto altri aspetti. La nuova disposizione estenderebbe infatti, da un lato, la cerchia delle attività ammesse nelle citate zone, che occupano la maggior parte del territorio comunale, senza tuttavia prevedere, dall'altro, alcuna indicazione riguardo ai gradi di compenetrazione auspicato tra i diversi tipi d'insediamento e la loro tipologia. Secondo i Giudici cantonali, l'inserimento, senza che ne sia determinata la misura, di attività artigianali, commerciali o industriali, purché non moleste, in una parte del territorio largamente dominato dall'insediamento residenziale comprometterebbe quest'ultima funzione. In realtà, la norma litigiosa non porrebbe parametri sufficientemente chiari per stabilire se un'attività produttiva sia compatibile con il carattere e la tipologia residenziale: il suo difetto maggiore starebbe nel fatto che la compatibilità delle diverse attività con la residenza è misurata unicamente dal profilo del rumore e del traffico indotto, ciò che non sarebbe
sufficiente per evitare incongrue promiscuità. Il caso sarebbe diverso, secondo i Giudici cantonali, qualora le norme di attuazione prevedessero, oltre ai criteri di natura architettonica e urbanistica, criteri di natura pianificatoria, stabilendo ad esempio una percentuale o una quota di attività extra-residenziali.
La Corte cantonale ha poi aggiunto che, in mancanza di criteri sul grado di promiscuità tra le diverse attività, il ruolo interpretativo attribuito alla Commissione di esperti, cui compete secondo l'art. 25 NAPR la valutazione dei progetti al momento dell'inoltro della domanda di costruzione, è molto esteso. La Corte cantonale sottolinea che la norma modificata manca di indicazioni minime che garantiscano una corretta compenetrazione fra le varie destinazioni ed evitino che l'uso del territorio venga lasciato al caso delle singole iniziative, ciò che potrebbe tradursi in un'inammissibile delega di competenze pianificatorie al Municipio. La Corte cantonale ha rilevato infine che la modifica è problematica anche rispetto alle ulteriori disposizioni di zona, soprattutto riguardo al comparto dei nuclei, per il quale non è previsto un indice di sfruttamento (cfr. causa 1P.471/1996, sentenza del 18 febbraio 1997, consid. 4). Essa ha ritenuto che, sebbene l'assenza di parametri quantitativi fosse stata ritenuta conforme alla legge, tale impostazione, sommata alle nuove incertezze pianificatorie introdotte dalla modifica litigiosa, non offrirebbe più le garanzie minime necessarie dal profilo della sicurezza del diritto. Chi ha costruito

la propria casa in funzione del carattere residenziale del nucleo rischierebbe di vederselo sovvertito dall'inserimento di attività che, seppur non moleste, sarebbero estranee a questa tipologia. I Giudici cantonali hanno stabilito infine che neppure l'esistente frazionamento della proprietà offrirebbe garanzie in proposito, essendo sempre possibile che un promotore industriale acquisti più fondi.
4.4 Al TPT spetta solo un controllo giuridico della risoluzione governativa impugnata, che comprende l'esame della sua conformità al diritto applicabile e al margine di autonomia, che è riconosciuto al Comune. Il Tribunale della pianificazione non ha travalicato questo spazio né ha adottato una decisione di mera opportunità, facendo uso di un potere che non gli compete. Ha piuttosto esaminato, com'era suo diritto e come rientrava nelle sue competenze, se il Governo, rifiutando di approvare la modifica dell'art. 14 NAPR, abbia violato le disposizioni pianificatorie sull'uso razionale e parsimonioso del suolo e quelle che riconoscono autonomia al Comune. Il Tribunale ha quindi concluso che, decidendo nel censurato modo, il Governo non ha inammissibilmente invaso lo spazio autonomo del Comune, ma agito entro i limiti del suo potere di apprezzamento, comprendente l'esame dell'opportunità, e anche, e soprattutto, il controllo attinente al rispetto dei principi fondamentali della pianificazione del territorio.
5.
5.1 Il ricorrente incentra le sue censure sulla propria intenzione di istituire zone plurifunzionali e miste, e sui vantaggi ch'esse rappresenterebbero. Esso non si confronta tuttavia con i numerosi argomenti posti a fondamento del giudizio impugnato. La Corte cantonale non ha ritenuto di per sé criticabile l'aggiornamento dell'art. 14 NAPR, nel senso di superare una pianificazione ritagliata su un modello di economia sorpassato; ha piuttosto confermato la decisione governativa di negarne l'approvazione a causa dell'indeterminatezza della norma, priva di indicazioni minime che garantiscano una corretta compenetrazione fra le varie destinazioni: in effetti, la compatibilità delle diverse attività con la residenza poggerebbe solo sui criteri del rumore e del traffico indotto, ciò che non sarebbe sufficiente.
5.2 Il Comune adduce invero che la compatibilità delle diverse attività con la residenza non sarebbe esaminata unicamente, come richiesto dall'art. 14 NAPR, dal profilo del rumore e del traffico indotto, bensì e soprattutto secondo la legislazione federale sulla protezione dell'ambiente, segnatamente delle ordinanze contro l'inquinamento fonico e atmosferico. In effetti, secondo la giurisprudenza, in linea di principio, sono divenute prive di autonomia rispetto al diritto federale sulla protezione dell'ambiente le disposizioni del diritto cantonale e comunale relative agli "effetti molesti" e alle "aziende con effetti molesti", nella misura in cui tali nozioni del diritto cantonale siano destinate alla protezione contro il rumore. Nondimeno, disposizioni cantonali e comunali sull'ammissibilità di "aziende con effetti molesti" in zone di utilizzazione possono avere portata propria in quanto regolino la possibilità, sotto il profilo della pianificazione del territorio, d'installare un'azienda in un determinato luogo di una zona d'abitazione. In tale quadro, le relative norme cantonali e comunali si fondano sulla competenza legislativa cantonale e comunale in materia di pianificazione del territorio (DTF 117 Ib 147 consid. 2 e rinvii
e consid. 3 sulla presenza di "aziende senza effetti molesti" nelle zone destinate all'abitazione; causa 1P.213/1999, sentenza del 30 marzo 2000, consid. 1b e 3a, apparsa in RDAT II-2000 n. 77 pag. 285; Scolari, op. cit., n. 250 all'art. 28 LALPT). Spetta quindi al Comune emanare, se del caso, norme pianificatorie che vietino, o limitino in una certa misura, determinate attività non conformi alla natura della zona. L'auspicato mescolamento, di per sé non contestato dalle Autorità cantonali e che può contribuire a limitare gli spostamenti dei lavoratori, non è stato escluso (Pierre Tschannen, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, editori, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zurigo 1999, n. 55 all'art. 3; Pierre Strittmatter/Markus Gugger, Nutzungsdurchmischung statt Nutzungstrennung, rapporto 16 del Programma nazionale di ricerca "suolo", Liebefeld-Berna 1988, pag. 60 segg.); nel determinare le zone industriali occorre del resto tener conto anche delle caratteristiche della regione e non solo del singolo comune o della domanda di privati (DTF 117 Ia 430 consid. 4b e rinvii).
5.3 Le Autorità cantonali hanno ritenuto insufficiente e vago l'unico criterio (attività non molesta) posto a fondamento del nuovo art. 14 NAPR, criterio peraltro già previsto all'art. 3 cpv. 3 lett. b LPT e dalla LPAmb. La conclusione del Governo e della Corte cantonale, di non approvare la norma litigiosa, che permette l'insediamento di qualsiasi attività produttiva, anche industriale, purché non molesta dal profilo del rumore e del traffico, senza prevedere criteri pianificatori idonei a definire la loro compatibilità con la residenza (stabilendo per esempio una percentuale o una quota per le attività non legate all'abitare, limitazioni della volumetria o delle superfici destinate all'industria, esclusione di attività incompatibili con l'abitare, eccetera), non appare pertanto, in particolare riguardo alla sicurezza del diritto, insostenibile e quindi arbitraria (cfr., sulla nozione di arbitrio, DTF

129 I 8 consid. 2.1). Le Autorità cantonali non hanno negato l'istituzione di zone plurifunzionali, ma hanno ritenuto, sulla base di criteri oggettivi, fondati e conformi al diritto e alla giurisprudenza (cfr. DTF 117 Ib 147), ch'essa non può avvenire in maniera indeterminata, dovendo essere concretata a livello pianificatorio.
Negando l'approvazione dell'art. 14 NAPR esse non hanno pertanto leso l'autonomia comunale, né la decisione impugnata è arbitraria.
6.
Ne segue che il ricorso, in quanto ammissibile, dev'essere respinto. Il Comune ricorrente si è rivolto al Tribunale federale nell'esercizio delle sue attribuzioni ufficiali, senza avere interessi pecuniari. Esso è quindi dispensato dal pagamento delle spese processuali (art. 156 cpv. 2 OG). Soccombente, il ricorrente dovrà però rifondere alle controparti, patrocinate da un legale, un'equa indennità per ripetibili della sede federale (art. 159 cpv. 1 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2.
Non si preleva tassa di giustizia. Il ricorrente rifonderà agli opponenti un'indennità complessiva di fr. 2'000.– per ripetibili della sede federale.
3.
Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Consiglio di Stato e al Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino.
Losanna, 13 giugno 2003
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: