

BGer 1P.259/2002 vom 16. Dezember 2002

Bundesgericht, 2002-12-16, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.259_2002

FR: TF 1P.259/2002 du 16 décembre 2002

IT: TF 1P.259/2002 del 16 dicembre 2002

Erwägungen

E. 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).

E. 1.2

I ricorrenti chiedono, nelle conclusioni ("petitum"), di annullare la risoluzione governativa del 26 giugno 2001 senza far cenno alla sentenza del TPT, autorità che ha deciso in ultima istanza cantonale. In siffatte circostanze, il gravame potrebbe essere inammissibile per mancato esaurimento del corso delle istanze cantonali (art. 86 OG e art. 38 della legge cantonale di applicazione della LPT, del 23 maggio 1990); d'altra parte, la cognizione della Corte cantonale non essendo più limitata rispetto a quella del Tribunale federale, la decisione governativa non potrebbe essere, eccezionalmente, impugnata unitamente a quella del TPT (cfr. DTF 125 I 492 consid. 1a, 120 Ia 19 consid. 2b, 115 Ia 414 consid. 1). Secondo la prassi del Tribunale federale relativa all' art. 90 cpv. 1 lett. a OG , in un ricorso di diritto pubblico le conclusioni non devono, perlomeno quando la parte ricorrente non è patrocinata da un legale, essere formulate espressamente, essendo sufficiente che siano deducibili dalla motivazione (sentenza 1P.348/1992 del 28 luglio 1992, consid. 1a). Da questa risulta invero che criticata - anche - in parte è la sentenza della Corte cantonale: ma la mancata richiesta di annullarla non parrebbe dovuta a una svista, ritenuto che le conclusioni, precise e ripetute, sono state redatte da un legale e che le censure concernono, in sostanza e soprattutto, la risoluzione governativa. Visto l'esito del gravame, la questione non dev'essere comunque esaminata oltre.

E. 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 attribuzione delle particelle n. 1568 e n. 2747 alla zona AC, rispettivamente a quella di riserva, sono pertanto inammissibili (DTF 127 II 1 consid. 2c, 126 I 213 consid. 1c).

E. 1.4

La legittimazione dei ricorrenti, toccati in interessi giuridicamente protetti quali proprietari in comunione ereditaria dei fondi oggetto della criticata misura pianificatoria, è palese (art. 88 OG ; DTF 119 Ia 362 consid. 1a).

E. 1.5

Il sopralluogo chiesto dai ricorrenti è superfluo, poiché la situazione di fatto risulta in modo sufficientemente chiaro dagli atti (DTF 123 II 248 consid. 2a, 122 II 274 consid. 2d pag. 279, 120 Ib 224 consid. 2b).

E. 1.6

Chiamato a statuire su un ricorso di diritto pubblico, il Tribunale federale non applica d'ufficio il diritto, ma esamina solo le censure sollevate in modo chiaro e preciso. Giusta l' art. 90 cpv. 1 lett. b OG , il ricorso di diritto pubblico deve contenere, pena la sua inammissibilità, l'esposizione dei fatti essenziali e quella concisa dei diritti costituzionali o delle norme giuridiche che si pretendono violati, e precisare altresì in che consista tale violazione. Ciò significa che il gravame deve sempre contenere un'esauriente motivazione giuridica, dalla quale si possa dedurre se, ed eventualmente in quale misura, la decisione impugnata leda il ricorrente nei suoi diritti costituzionali (DTF 127 I 38 consid. 3c, 126 I 235 consid. 2a, 125 I 492 consid. 1b e rinvii). Il ricorso, le cui censure sono dirette principalmente contro la decisione del Consiglio di Stato, adempie solo in minima parte questi requisiti, visto che i ricorrenti non si confrontano con le puntuali considerazioni contenute nella sentenza del TPT. Le critiche formulate sono, nelle accennate condizioni, inammissibili dal profilo dell' art. 90 OG ; d'altra parte, i ricorrenti, si limitano in larga misura a richiamare le osservazioni presentate dal Comune al Governo e alla Corte cantonale, ciò che è inammissibile, visto che la motivazione dev'essere contenuta nell'atto di ricorso medesimo (DTF 115 Ia 27 consid. 4a pag. 30).

E. 2

I ricorrenti, rilevando che il Comune medesimo sostiene l'attribuzione dei fondi litigiosi alla zona AC, fanno valere una violazione dell'autonomia comunale.

E. 2.1

Il Comune ticinese fruisce di un'autonomia tutelabile nell'ambito della pianificazione del territorio (sentenza 1A.85/1999 dell'11 dicembre 2000, consid. 6b, apparsa in RDAT II-2001 n. 78). Il Tribunale federale riconosce ai privati la facoltà di invocarla a titolo ausiliario, a sostegno di altre censure, in quanto il Comune non abbia espressamente o per atti concludenti rinunciato a farla valere (DTF 119 Ia 214 consid. 2c, 116 Ia 221 consid. 1e, 107 Ia 96 consid. 1c): quest'ultima restrizione non entra in linea di conto nella fattispecie, visto che il Comune stesso condivide le critiche formulate nel ricorso.

E. 2.2

I ricorrenti si limitano tuttavia a rilevare che la soluzione prospettata dal Comune non contrasterebbe assolutamente con i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale, che il Consiglio di Stato deve far rispettare, negando l'approvazione a soluzioni comunali che li disattendono (cfr. al riguardo, e sul potere cognitivo del Governo e del TPT, sentenza 1A.85/1999, consid. 6, citata). Su questo punto essi richiamano semplicemente, in modo come si è visto inammissibile (DTF 115 Ia 27 consid. 4a pag. 30), il ricorso presentato dal Comune al TPT, aggiungendo solo che il Consiglio di Stato non avrebbe fornito alcuna motivazione specifica. La censura, di natura appellatoria, è irricevibile per carenza di motivazione (art. 90 cpv. 1 lett. b OG). Certo, secondo i ricorrenti il Governo avrebbe modificato d'ufficio il piano regolatore, ledendo l'autonomia comunale, visto che la soluzione adottata dal Comune rispettava i principi pianificatori fondamentali. Come ancora si vedrà, tale assunto, anch'esso peraltro di natura appellatoria, non regge.

E. 3

I ricorrenti fanno valere che l' art. 15 lett. a LPT sarebbe stato applicato in modo arbitrario e che non sussisterebbero motivi sufficienti per negare l'attribuzione dei loro fondi alla zona

edificabile. Questa censura si identifica in concreto con quella della violazione della garanzia della proprietà.

E. 3.1

Alla stregua di ogni altra restrizione di diritto pubblico della proprietà, il mancato inserimento di un fondo nella zona edificabile è di regola compatibile con la garanzia della proprietà dell' art. 26 Cost. - che riprende essenzialmente l' art. 22ter vCost. (FF 1997 I 161) - soltanto se si fonda su una base legale sufficiente, se è giustificato da un interesse pubblico preponderante e se è conforme al principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost. ; DTF 126 I 219 consid. 2a, 121 I 117 consid. 3b, 119 Ia 348 consid. 2a). Il Tribunale federale esamina di massima liberamente tali questioni, salvo imporsi un certo riserbo, non essendo un'autorità superiore di pianificazione, in presenza di situazioni locali meglio conosciute e valutate dall'autorità cantonale; esso si astiene inoltre dall'interferire in quesiti di spiccato apprezzamento, quali sono in genere l'istituzione o la delimitazione delle zone edilizie (DTF 124 II 146 consid. 3c, 121 I 117 consid. 3b, 119 Ia 362 consid. 3a, 117 Ia 434 consid. 3c). L'accertamento dei fatti e la valutazione delle prove vengono comunque esaminati unicamente sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 119 Ia 362 consid. 3a e rinvii).

E. 3.1.1

I piani regolatori hanno lo scopo di garantire un'utilizzazione funzionale del suolo e un'abitabilità razionale del territorio. Questo compito costituzionale spetta ai Cantoni secondo l' art. 75 cpv. 1 Cost. (che riprende essenzialmente il previgente art. 22quater vCost. , cfr. FF 1997 I 230), i quali 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 edificati in larga misura (lett. a) e quelli prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni (lett. b). Di massima, un terreno che adempie queste esigenze va attribuito alla zona edificabile, a meno che, dopo una ponderazione globale degli interessi che la legislazione sulla pianificazione del territorio tende a salvaguardare (cfr. in particolare gli art. 1 e 3 LPT), debba venir incluso, parzialmente o totalmente, nel territorio fuori della zona edificabile (DTF 118 Ia 151 consid. 4 e rinvii). Un terreno mantenuto o attribuito al territorio fuori della zona edificabile dev'essere incluso, di massima, nella zona agricola ai sensi dell' art. 16 LPT quando è idoneo all'utilizzazione agricola o all'orticoltura (lett. a) o quando è compreso nei terreni che, nell'interesse generale, devono essere utilizzati dall'agricoltura (lett. b; cfr. anche l' art. 3 cpv. 2 lett. a LPT).

E. 3.1.2

Secondo l' art. 15 lett. a LPT le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione già edificati in larga misura (cfr. DTF 121 II 417 consid. 5a, 119 Ib 138 consid. 5b, 117 Ia 434 consid. 3e). Questa area include essenzialmente il territorio urbanizzato ristretto, oltre eventualmente a singole particelle inedificate al suo interno, direttamente confinanti con la zona edificata, in genere già costruite e di superficie relativamente ridotta (DTF 122 II 326 consid. 6c/aa, 455 consid. 6a, 121 II 417 consid. 5a e rinvii).

E. 3.2

I ricorrenti, che non censurano l'assenza di una base legale, sostengono che i loro fondi, visto l'eccesso di zone agricole nel Comune e considerata la loro inidoneità a uno

sfruttamento agricolo, dovrebbero essere attribuiti alla zona edificabile: ciò non contrasterebbe con i principi e gli scopi pianificatori della LPT, segnatamente con gli art. 1 - 3 e, in particolare, con l'art. 1 cpv. 2 lett. b secondo cui le misure pianificatorie devono creare le promesse territoriali per le attività economiche. Con l'accento a queste norme generali essi non dimostrano tuttavia che i loro terreni debbano essere inclusi nella zona AC. In effetti, la Corte cantonale ha negato che nella fattispecie siano adempiute le condizioni richieste dagli art. 15 e 16 LPT, conclusione di cui i ricorrenti non dimostrano l'arbitrarietà.

E. 3.2.1

Il TPT, rilevato che i fondi litigiosi, in parte costruiti, sarebbero di per sé idonei all'edificazione, ha sottolineato che essi si trovano nondimeno in posizione molto discosta rispetto alle aree destinate all'artigianato e al commercio e, più in generale, rispetto alle zone edificabili di Mendrisio, che si estendono a sud e a nord del nucleo tradizionale, ma sono delimitate a meridione dal tracciato ferroviario e da quello autostradale. Così, per raggiungere il comprensorio in esame, occorre uscire dall'abitato di Mendrisio e superare ferrovia e autostrada, oltre le quali si estende una vasta area agricola, in pratica inedificata, nella cui parte estrema nordorientale il comparto litigioso è stato ritagliato. Secondo la descrizione del TPT, questo comparto ha una superficie di circa 30'000 m², essendo delimitato su tre lati da importanti assi di comunicazione e cioè l'autostrada a est, il tracciato ferroviario a nord-ovest e la strada cantonale per Genestrerio a sud; esso confina inoltre con la vasta area agricola del Comune di Mendrisio, che si integra con quella del Comune di Genestrerio ed è attraversato longitudinalmente da Via Rinaldi, che forma due aree di dimensioni analoghe, tra cui quella compresa tra l'autostrada e la stessa via Rinaldi, dove stanno alcune costruzioni, di cui una sul fondo n. 1568, sparse e distanti tra loro.

E. 3.2.2

Sulla base di questa descrizione, conforme agli atti, la Corte cantonale ha ritenuto che, dal profilo pianificatorio, il comparto litigioso fa manifestamente parte dell'ampia area agricola di Mendrisio; d'altra parte, l'asse ferroviario da un lato e quello autostradale dall'altro definirebbero il limite riconoscibile della zona edificabile comunale, che osta alla formazione di una microzona edilizia, in dispregio della chiara cesura formata dalle vie di comunicazione. Paesaggisticamente, il comparto sarebbe inoltre nettamente staccato dalla zona edificabile destinata ad artigianato e commerci, anche per gli avvallamenti di una certa rilevanza approntati per il tracciato ferroviario. Secondo i Giudici cantonali via Rinaldi non poteva essere riconosciuta quale valido elemento pianificatorio atto a ridefinire l'estensione della zona edificabile di Mendrisio, oltre il limite dell'autostrada, tracciato che accentuerebbe maggiormente la qualità della piccola zona edificabile litigiosa ai margini della zona agricola; essi hanno aggiunto che anche gli esistenti edifici, destinati in gran parte all'abitazione, osterebbero alla prevista zona per l'artigianato e i commerci e ne hanno concluso per l'inadempimento del requisito della preesistente, ampia edificazione. Questa conclusione non è arbitraria e la Corte cantonale non ha applicato in maniera incostituzionale l' art. 15 lett. a LPT (vedi inoltre DTF 117 Ia 434 consid. 3g).

E. 3.3

Sull'applicazione dell' art. 15 lett. b LPT, i ricorrenti, richiamando soltanto, senza precisarle, le osservazioni presentate dal Comune nell'ambito della procedura cantonale, si limitano a sostenere che le valutazioni del Consiglio di Stato non sarebbero condivisibili.

E. 3.3.1

Riguardo alla contenibilità del piano regolatore, i Giudici cantonali hanno rilevato, a titolo abbondanziale che il Consiglio di Stato aveva negato l'approvazione della zona litigiosa fondandosi principalmente sul mancato adempimento delle condizioni dell' art. 15 lett. b LPT ; le zone edificabili previste dalla revisione del 1997 essendo sovradimensionate: la contenibilità teorica dei posti di lavoro sarebbe infatti di 10'450 unità rispetto alle 7'276 registrate nel 1990, con un possibile aumento del 45%, mentre il compendio dello stato dell'urbanizzazione assommerebbe la riserva dei fondi non edificati per le attività produttive al 37.9%, corrispondente a 21.4 ettari (dato aggiornato a giugno 1999). Il TPT ha aggiunto che un ampliamento della zona edificabile per il settore del lavoro non può avvenire, per i citati motivi, mediante l'istituzione di una nuova e piccola zona edificabile discosta dalle altre aree produttive del Comune.

E. 3.3.2

Gli argomenti principali, sui quali si fonda il rifiuto di approvare la zona litigiosa, sono costituiti dall'interesse generale a impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste (DTF 117 Ia 434 consid. 3e) e dalla circostanza che i fondi dei ricorrenti non risultano prevedibilmente necessari all'edificazione nei prossimi quindici anni. Anche in tale ambito i ricorrenti si limitano a criticare in maniera generale le valutazioni del Consiglio di Stato sulla contenibilità del piano regolatore; le loro censure, appellatorie, consistono semplicemente nel richiamare le osservazioni presentate dal Comune dinanzi al TPT, senza peraltro specificarle. D'altra parte, limitandosi ad accennare al ruolo di polo regionale del Comune, i ricorrenti disattendono che questo argomento è stato valutato dal Governo, che ha nondimeno ritenuti prevalenti i citati principi pianificatori. I ricorrenti non dimostrano che i menzionati accertamenti, in particolare i parametri demografici alla base della contestata misura e la valutazione dei contrapposti interessi in gioco sarebbero arbitrari. L'arbitrio non può essere ravvisato già nella circostanza che la versione dei fatti ritenuta dal Tribunale non coincida con quella dei ricorrenti, bensì solo quando gli accertamenti di fatto sono manifestamente erronei, in contraddizione palese con la situazione effettiva, fondati su una svista manifesta o in evidente contrasto con il sentimento di giustizia e di equità (sulla nozione d'arbitrio vedi DTF 127 I 60 consid. 5a pag. 70, 38 consid. 2b pag. 41). Simili estremi non sono adottati né dimostrati dai ricorrenti. Ora, non sussistendo nel Comune di Mendrisio alcuna necessità di ampliare le zone edificabili, e comunque non nell'area litigiosa, la contestata misura pianificatoria risponde a un sufficiente interesse pubblico, prevalente su quello dei ricorrenti a poter edificare i loro fondi (sentenza 1P.355/2000, consid. 3, apparsa in R DAT I-2001, n. 49 pag. 199 segg.).

E. 3.4

Non si può neppure affermare che la contestata misura sia lesiva del principio della proporzionalità (al riguardo cfr. DTF 125 I 209 consid. 10d/aa pag. 223, 441 consid. 3b). Anche su questo punto i ricorrenti si limitano a criticare, peraltro in maniera appellatoria, la risoluzione governativa, e ad addurre una chiara prevalenza dei loro interessi privati a utilizzare i fondi a scopi edilizi. Ora, secondo la costante giurisprudenza, il mero vantaggio finanziario che i proprietari potrebbero trarre da uno sfruttamento più redditizio dei fondi non è decisivo (DTF 104 Ia 120 consid. 3, 103 Ia 250 consid. 2c).

E. 3.5

I ricorrenti adducono poi che la decisione governativa non sarebbe in sintonia con le misure adottate dai Comuni vicini, visto che il Comune di Rancate prevederebbe per i fondi siti nello stesso comparto una zona edificabile secondo le norme del nucleo tradizionale e della zona industriale. Rilevano altresì che il Governo avrebbe permesso al proprietario di un fondo attiguo a Via Rinaldi di demolire una costruzione preesistente e di realizzare un nuovo edificio, mutandone la destinazione: questi fatti sarebbero costitutivi di una disparità di trattamento.

L'invocato principio si identifica in sostanza con il divieto dell'arbitrio: per non essere arbitrario il provvedimento relativo alla definizione delle zone deve fondarsi pertanto su criteri pianificatori oggettivi e ragionevoli (DTF 117 Ia 434 consid. 3e, 116 Ia 193 consid. 3b, 115 Ia 384 consid. 5b). Secondo la giurisprudenza, il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge (art. 8 cpv. 1 Cost. e, in precedenza, art. 4 vCost. ; DTF 124 I 170 consid. 2e, 123 I 19 consid. 3b) ha una portata necessariamente limitata nell'ambito di provvedimenti pianificatori, specie per quel che concerne un azzonamento. Siccome occorre formare delle 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 (DTF 121 I 245 consid. 6e/bb, 117 Ia 302 consid. 4b, 116 Ia 193 consid. 3b). Anche su questo punto i ricorrenti, limitandosi ad addurre che il limite territoriale della zona edificabile non sarebbe costituito dall'autostrada e dalla ferrovia bensì dal raccordo autostradale Novazzano-Genestrerio-Rancate e dalla superstrada Mendrisio-Stabio, non dimostrano perché le valutazioni e gli accertamenti della Corte cantonale sarebbero arbitrari. Il TPT ha infatti ritenuto che il Governo ha rettamente considerato anche gli elementi pianificatori dei Comuni vicini, segnatamente di Genestrerio e Rancate e, in particolare la delimitazione data dalle vie di comunicazione, dal comparto agricolo e dalla zona di attrezzature pubbliche.

E. 3.6

I ricorrenti fanno valere che, contrariamente a quanto ritenuto dal Consiglio di Stato, l'istituzione della zona litigiosa non contrasterebbe con le norme del Piano direttore cantonale, visto che i loro terreni sono attribuiti alla zona senza destinazione specifica e non a quella agricola. Aggiungono poi, richiamando le osservazioni presentate dal Comune, secondo cui nell'ambito della revisione del piano regolatore sono state recuperate molte superfici agricole, che l'istituzione della zona litigiosa non le pregiudicherebbe.

Ricordato che oggetto del litigio può essere soltanto la decisione del TPT e non quella governativa, i ricorrenti disconoscono che anche nelle risoluzioni governative del 2 novembre 2000 e del 26 giugno 2001 il Governo aveva negato l'approvazione della zona AC in primo luogo a causa del considerevole sovradimensionamento della zona edificabile, considerando solo in misura minore i conflitti con la conservazione del territorio agricolo, e con l'ordinanza federale contro l'inquinamento fonico. D'altra parte, accennando alla struttura morfologica dei terreni e alle diverse tipologie di insediamento, che ne precluderebbero di fatto un effettivo utilizzo a scopo agricolo, i ricorrenti disconoscono che i terreni destinati all'agricoltura non sono soltanto quelli che vi si prestano in maniera particolare, ma anche quelli che, nell'interesse generale, devono essere da essa utilizzati (art. 16 cpv. 1 lett. b LPT ; cfr. DTF 113 Ia 32 consid. 3b/ee pag. 37; sentenza 1P.355/2000, consid. 3d e riferimenti, citata; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4a ed., Berna 2002, pag. 118 seg., 170).

D'altra parte, la soluzione proposta dai ricorrenti sarebbe in contrasto con il piano direttore, visto che la zona senza destinazione specifica è una zona non edificabile: l'interesse pubblico alla riduzione della sovradimensionata zona edificabile non può del resto essere reso impossibile dalla funzione, peraltro analoga, prevista dal piano direttore (sentenza 1P.135/1995 consid. 8b, apparsa in RDAT I-1996 n. 21). Con la soluzione protetta dal TPT, non sussiste del resto, su questo punto, alcuna differenza sostanziale tra il nuovo piano regolatore e il piano direttore, che del resto, in caso di divergenza, può essere modificato e adattato alla nuova situazione (cfr. DTF 119 Ia 362 consid. 4a pag. 368 e 4c, 110 Ib 266; sentenza 1P.355/2000 consid. 3d, apparsa in RDAT I-2001 n. 49).

E. 3.7

I ricorrenti rilevano che l'asserita inidoneità agricola dei loro fondi ne imporrebbe l'inserimento in una zona di riserva; essi disconoscono al riguardo che il Consiglio di Stato, ritenuta ampia la disponibilità di terreni edificabili, sia residenziali che destinati alle attività lavorative, aggiungeva che inoltre vi è anche un ulteriore potenziale edificatorio dato dalle riserve edilizie all'interno dei fondi già edificati. In tali circostanze, l'istituzione di una zona di riserva non entrerebbe affatto in considerazione; per di più essa costituisce una zona non edificabile ai sensi della LPT (DTF 123 I 175 consid. 3b e c, 116 Ia 328 consid. 3b e 4, 122 Ia 155 consid. 2g; Hänni, op. cit., pag. 148 e 190 in fine).

E. 4

Il ricorso, in quanto ammissibile dev'essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG).

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