

TI_GERICHTE 90.1995.19 vom 5. Juni 1996

TI Tribunale d'appello, 1996-06-05, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1995.19

FR: TI_GERICHTE 90.1995.19 du 5 juin 1996

IT: TI_GERICHTE 90.1995.19 del 5 giugno 1996

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

A norma dell'art. 38 LALPT contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al TPT entro 30 giorni dalla notificazione. L'art. 38 LALPT legittima a ricorrere il comune (cpv. 4 lett. a), i già ricorrenti, per gli stessi motivi (cpv. 4 lett. b), e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche decise dal Consiglio di Stato (lett. c, modificata dal 15.3.1995). Il disposto va interpretato alla luce dell'art. 33 cpv. 3 lett. a LPT che impone al diritto cantonale di garantire la legittimazione a ricorrere almeno nella stessa misura di quella prevista per il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. Ciò premesso, il ricorso, intimato nel termine di 30 giorni di cui all'art. 38 LALPT, è tempestivo. La legittimazione ricorsuale è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT.

E. 2

. Il comune gode di autonomia in quelle materie che il diritto cantonale o federale non regola esaurientemente, ma lascia in tutto o in parte alla regolamentazione del comune, conferendogli una notevole latitudine decisionale (DTF 115 Ia 44). Il comune ticinese usufruisce di questa autonomia in materia di pianificazione del territorio (Rep. 1989, pag. 422, consid. 2 e riferimenti). L'autonomia non è però assoluta. Giusta l'art. 33 cpv. 3 lett. b) LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del PR da parte di almeno un'istanza. Nel Cantone Ticino l'autorità competente è, a norma dell'art. 37 LALPT, il Consiglio di Stato, che decide i ricorsi ed approva il PR con pieno potere cognitivo. Ciò significa controllo non solo della legittimità ma pure dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. A contemperare l'estensione di tale controllo con l'autonomia riconosciuta al comune interviene il principio dell'art. 2 cpv. 3 LPT: "Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti". Il Consiglio di Stato non può, dunque, semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettarne il diritto di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più opportuna. Il Consiglio di Stato non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggia su alcun criterio oggettivo, sia manifestamente insostenibile. Nella sua veste di autorità superiore di vigilanza esso veglia affinché la pianificazione comunale rispetti il diritto e segnatamente i principi pianificatori fondamentali enunciati dalla LPT, si conformi alla pianificazione cantonale, in particolare al Piano direttore (art.

E. 6

Nel caso di specie è innanzitutto necessario esaminare la questione generale della contenibilità teorica del PR (art. 15 lett. b LPT). L' idoneità all' edificazione e le altre caratteristiche del comparto territoriale all' esame saranno singolarmente esaminate di seguito. L' eccessivo dimensionamento delle zone edificabili del PR all' esame (e di quello precedente) è infatti il motivo principale del dezonamento di quella in contestazione e di numerose altre oggetto della risoluzione impugnata. In narrativa si è menzionato quanto argomentato in merito dalle autorità comunali e cantonali. L' esame degli atti processuali lo conferma. Dalla relazione tecnico-economica (p. 40) si evince che la contenibilità teorica del PR indica quale limite 5'044 unità insediative, di cui 3765 abitanti e 1279 posti-lavoro. Ciò equivarrebbe ad una riserva di 2109 unità abitative, dal momento che la popolazione residente a fine 1993 era di 1656 abitanti (Annuario statistico ticinese, ed. 1994), corrispondente, nei 15 anni di cui all' art. 15 LPT, ad un possibile aumento della popolazione del 127 % circa rispetto a quella attuale. L' evoluzione demografica negli ultimi anni rende tuttavia altamente improbabile l' esigenza di una così elevata ricettività del PR. In effetti, come rilevato dall' Annuario statistico ticinese, gli abitanti del comune sono passati da 1500 nel 1970 a 1590 nel 1980 e a 1626 nel 1990; nello scorso decennio l' aumento risulta pertanto di solo il 2,3 % (8,4% sull' arco 1970-1990); se pure si considerano i dati sino al 1993, l' aumento negli ultimi 3 anni non raggiunge il 2 % (per l' esattezza 1,8%) . In tutto il periodo (di generale, forte espansione edilizia in tutto il Cantone) 1970-1993, il Comune di _____ ha aggiunto soli 156 abitanti alla sua popolazione. L' aggiunta di nuove zone edificabili a quelle previste dal piano precedente porterebbe pertanto a un ulteriore sovradimensionamento complessivo delle zone edificabili di PR. Ciò non risponde ai precetti degli art. 1 e in particolare 3 LPT (insediamenti strutturati secondo i bisogni della popolazione) e, nel contempo, è contrario al requisito di cui all' art. 15 lett. b LPT (terreni prevedibilmente necessari all' edificazione entro i prossimi 15 anni). Considerato quanto sopra, il Consiglio di Stato ha, in principio, rettamente approvato lo stralcio dalla zona edificabile dell' area in contestazione operato dal Comune. Ciò corrisponde alla costante prassi, sancita da una consolidata giurisprudenza federale, "secondo cui sussiste un interesse generale ad impedire, rispettivamente a ridurre la formazione di zone edificabili troppo vaste" (DTF 21 marzo 1994 in re O. S. c. Consiglio di Stato del Canton Ticino rel. al PR di Vaglio, IP. 673/1993; cfr. pure la giurisprudenza ivi citata, DTF 117 Ia 307 consid. 4b, 438 consid. 3e, 116 Ia 231 in alto, 114 Ia 369).

E. 7

Deve tuttavia ancora essere verificato, per una completa ponderazione degli interessi in gioco, se esistono altre ragioni pianificatorie a supporto dell' impugnata risoluzione e se il Consiglio di Stato ha rettamente approvato, fra quelle possibili, proprio il dezonamento dell' area in contestazione.

E. 7.1

. L' insorgente chiede l' inserimento in zona edificabile _____ del fondo n. _____ RF, attribuito dal nuovo PR alla zona agricola. Già si è detto della contenibilità eccessiva del PR e del fatto che questo giustificava la riduzione delle zone edificabili. La decisione governativa di non approvare quella in contestazione è tuttavia sorretta da altre valide ragioni: il contesto pianificatorio e la natura agricola del fondo.

E. 7.2

L'esame degli atti processuali e il sopralluogo hanno evidenziato che l'attribuzione del fondo alla zona edificabile non si inseriva in un disegno pianificatoriamente coerente e razionale. Il mappale, piuttosto ampio (oltre 12000 mq) si trova a sud-ovest del nucleo di _____ e fa parte di una vasta area collinare priva di abitazioni che digrada verso il confine giurisdizionale con _____. Il fondo dei ricorrenti, come tanti nella zona, é quasi interamente occupato da un bel vigneto; nell'angolo nord-est del fondo sorge l'abitazione dei coniugi _____, membri della CE _____.

Quest'ultimo piccolo comparto é stato inserito in zona edificabile. Ora, la delimitazione della zona agricola di _____ é stata fatta, secondo logica, considerando essenzialmente quei fondi che non risultavano ancora edificati e che non presentavano condizioni di urbanizzazione consolidate, tra i quali appunto gran parte di quello della ricorrente. Ne é risultata una zona molto estesa, formata da terreni contigui di buona qualità pedologica, situati in un contesto paesaggistico senz'altro pregiato (vigneti aventi per sfondo il vecchio nucleo della frazione di _____) che merita di essere conservato. In simili circostanze, l'inserimento del fondo in zona edificabile urterebbe i principi della concentrazione delle aree edificabili. Incentiverebbe invece l'edificazione sparsa e lo spreco di terreno, senza che ciò sia giustificato dalla preesistenza di un'ampia edificazione.

E. 7.3

L'impugnata risoluzione deve essere tutelata anche considerate le norme che presiedono all'istituzione delle zone agricole. Queste comprendono, giusta l'art. 16 cpv. 1 LPT, i terreni idonei all'utilizzazione agricola o all'orticoltura e quelli che, nell'interesse generale, devono essere utilizzati dall'agricoltura; per quanto possibile devono essere delimitate ampie superfici contigue (art. 16 cpv. 2 LPT). L'art. 3 cpv. 2 lett. a LPT prescrive inoltre alle autorità incaricate di compiti pianificatori di mantenere all'agricoltura sufficienti superfici coltivate idonee. Queste hanno subito una drastica amputazione negli anni addietro, che rende particolarmente importante ed attuale la salvaguardia di quelle superstiti e ciò per tutta una serie di motivi (segnatamente le necessità dell'agricoltura stessa, l'esigenza di assicurare l'approvvigionamento alimentare del paese in caso di crisi, la protezione del paesaggio, la riserva di aree vergini per le prossime generazioni). Ciò non significa consacrazione di un'aprioristica preminenza dell'interesse agricolo, ma riconoscimento della sua importanza nella ponderazione dei contrapposti interessi. Il legislatore ticinese ha avvertito la gravità del problema prescrivendo, nella Legge sulla conservazione del territorio agricolo (LTAgr), la conservazione, per quanto possibile e purché non vi si oppongano interessi prevalenti, dei terreni idonei all'agricoltura. Ai sensi di tale legge la zona agricola comprende, oltre le SAC e gli ulteriori terreni idonei alla campicoltura e alla foraggicoltura di prima e seconda priorità, anche i terreni agricoli sussidiari che nell'interesse generale devono essere utilizzati dall'agricoltura (art. 5 lett. c LTAgr). Né la legislazione cantonale né quella federale, e tanto meno la giurisprudenza, prescrivono di attribuire alla zona agricola solo i comparti territoriali fertili, vasti e pianeggianti. Certo, questi, ed in particolare le aree SAC, sono i primi da inserire in zona agricola. Anche terreni meno idonei possono però senz'altro esservi inclusi. Nel caso concreto, il sopralluogo ha evidenziato che l'inserimento in zona agricola deciso dal Consiglio di Stato è assolutamente conforme all'art. 16 LPT: l'area all'esame non è, come detto, improduttiva (né tanto meno sterile) e forma (con altri terreni agricoli non oggetto della presente procedura) un'area agricola relativamente vasta e pregiata. A questo proposito non va inoltre dimenticato che la LPT stessa prescrive, nella definizione delle zone agricole, la delimitazione di superfici il più possibile ampie e contigue (art. 16 cpv. 2 LPT). L'attribuzione alla zona agricola trova

pure conferma nelle indicazioni del PD, che attribuisce il fondo alla zona SAC (“superfici di avvicendamento culturale”; scheda di coordinamento 3.1 e 10.1). Considerate queste indicazioni, l’operato governativo ossequia la legislazione cantonale sul territorio agricolo. L’art. 5 lett. a LTAgr. prevede infatti che i terreni di cui alla scheda di PD nr. 3.1. devono essere inseriti in zona agricola.

E. 7.4

In simili circostanze non risulta determinante il fatto che il fondo veniva classificato quale ZE dal precedente PR 1975; si ricorda che questo documento era stato approvato anteriormente all’entrata in vigore di importanti norme pianificatorie quali la LPT, la LALPT, la LTAgr. e altre ancora, e che pertanto le modifiche del perimetro della zona edificabile si imponevano se si voleva assicurare il rispetto di queste norme da parte del nuovo PR di _____ . Già nel 1986 si era inoltre posto parziale rimedio a questo stato di cose insoddisfacente, istituendo nel comparto di _____ una zona di pianificazione tesa a salvaguardare i terreni con potenzialità agricole ancora liberi da costruzioni. Né risulta pianificatoriamente rilevante il fatto che la zona agricola di _____ sia assai estesa, e che il progetto di PR 1994 abbia già dezonato importati superfici da zone edificabili e AP/EP a favore dell’agricoltura: né la legislazione federale né quella cantonale prescrivono infatti limiti in merito. Dall’altro, e già lo si è detto, l’art. 15 LPT regola il dimensionamento delle zone edificabili; la violazione dei relativi principi è una delle principali ragioni pianificatorie a sostegno dell’impugnata risoluzione. Infine, nemmeno il fatto che il terreno dell’insorgente sia atto all’edificazione e situato al limite con una zona edificata è rilevante. In effetti, adottando esclusivamente questo criterio per la definizione delle zone edificabili, si estenderebbe a dismisura il loro perimetro, disattendendo i precetti dell’art. 15 LPT (STF 119 Ib 133, 118 Ib 41 cons. 2c; 117 Ib 6 cons. 3).

E. 7.5

. Priva di fondamento é infine l’invocata disparità di trattamento, per il fatto che alcuni fondi (peraltro già edificati) a valle della stradina che costeggia il lato sud del mappale in questione siano stati inseriti in zona edificabile, pur essendo anch’essi oggetto della zona di pianificazione istituita nel 1986. A questo proposito si rammenta, preliminarmente, che in ambito pianificatorio il principio di uguaglianza svolge un ruolo attenuato e deve essere valutato con prudenza. E' quindi possibile che fondi dalle caratteristiche affini e in posizioni analoghe siano trattati in modo diverso in quanto a destinazione e facoltà edificatorie. Occorre tuttavia che la pianificazione sia oggettivamente difendibile, vale a dire che non sia arbitraria. La massima costituzionale di uguaglianza coincide in materia con il divieto dell’arbitrio: una misura pianificatoria è così insostenibile quando la discriminazione che tocca il singolo immobile contraddice ogni ragionevole intento o allorché l’operato dell’autorità obbedisce a riflessioni inaccettabili, manifestamente estranee al problema (DTF 111 Ia 100 consid. 3, 107 Ib 339 consid. 4a, 103 Ia 257 consid. 4 e citazioni). Simili circostanze non si verificano però nel caso all’esame. A questo Tribunale non risulta infatti che la scelta della autorità cantonali di escludere il fondo della ricorrente dalla zona edificabile (eccetto la piccola parte già costruita di cui si é detto) sia stata determinata da criteri discriminatori, manifestamente insostenibili o, peggio ancora, arbitrari; al contrario, le motivazioni addotte a suffragio della scelta, espone nei considerandi precedenti, ed in particolare i criteri di delimitazione della zona agricola da quella edificabile, sono più che valide e convincenti. Anche questa censura, al pari delle precedenti, non merita quindi

accoglimento.

E. 8

. La ricorrente postula, in caso di reiezione delle proprie richieste, l'avvio immediato della procedura di esproprio materiale del fondo; come già ricordato dall'autorità inferiore, tale richiesta esula però dalla presente procedura e deve essere demandata alla sede opportuna. Le contestazioni dell'insorgente in merito a una presunta violazione dell'art. 24 cpv. 2 LALPT (commisurazione delle opere e dei vincoli di PR alla capacità finanziaria del Comune) non sono pertanto proponibili in questa sede.

E. 9

Stando così le cose, il ricorso, nella misura in cui chiede la conferma della zona edificabile, deve essere respinto. Tassa di giudizio e spese seguono la soccombenza. Per questi motivi, viste le normative alla fattispecie applicabili, dichiara e pronuncia 1. Il ricorso é respinto.

2. La ricorrente é condannato al pagamento delle tasse di giudizio e delle spese per complessivi fr. 500.-- (cinquecento). 3. Intimazione: - Avv. _____.
_____, _____; - Municipio di _____ - Consiglio di Stato,
_____ - Sezione pianificazione urbanistica,
_____ Tribunale della pianificazione del territorio Il
presidente Il segretario

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