

TI_GERICHTE 90.1995.2 vom 6. Februar 1997

TI Tribunale d'appello, 1997-02-06, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1995.2

FR: TI_GERICHTE 90.1995.2 du 6 février 1997

IT: TI_GERICHTE 90.1995.2 del 6 febbraio 1997

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

. Gli eredi ricorrenti si dolgono che la decisione non sia stata correttamente motivata. Lamentano infatti che il Consiglio di Stato non abbia risposto a talune loro importanti censure e si sia limitato a prendere posizione su temi generali, con riflessioni generiche senza specifica attinenza col caso concreto. Il dovere di motivare la decisione deriva dall'art. 4 Cost, che non pone eccessive esigenze. L'autorità giudicante non è tenuta a prendere posizione su tutti i motivi di fatto o di diritto addotti dal ricorrente, ma può limitarsi ai punti essenziali ai fini del giudizio (DTF 112 Ia 110). Basta che l'interessato possa chiaramente rendersi conto della portata della decisione e impugnarla in piena conoscenza di causa (DTF 117 Ib 86,114 Ia 242, 112 Ia 109 consid. 2b, con rif.). L'art. 26 LPamm, applicabile in forza del richiamo dell'art. 38 cpv. 6 LALPT, nel prescrivere che ogni decisione sia motivata e che lo sia nella forma scritta, non pone esigenze più rigorose. In concreto la motivazione articolata e precisa del ricorso è la miglior prova che la lamentata (e reale) povertà della motivazione governativa non ha costituito un impedimento maggiore alla comprensione delle ragioni di fondo della decisione impugnata e della sua portata. La ricorrente ha potuto esporre senza limitazione alcuna le sue ragioni in questa sede. Si tratta di questioni di diritto sulle quali il tribunale ha piena cognizione. La censura non merita quindi accoglimento.

E. 3

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 poggi 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

A norma dell'art. 15 LPT la zona edificabile comprende i terreni idonei all'edificazione già edificati in larga misura o prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni. L'art. 15 LPT pone le condizioni minime perché l'attribuzione alla zona edificabile possa entrare in linea di conto. Al disotto di questa soglia l'azzonamento è escluso, a priori. Non basta, per converso, che i requisiti legali siano tutti dati, e in modo chiaro e incontrovertibile, perché l'inserimento in zona edificabile si imponga. Un comprensorio può infatti rispondere alla definizione legale di più zone, prestarsi ad es. sia all'edificazione sia all'agricoltura o contenere valori naturali e paesaggistici che ne impongano la protezione a dispetto delle altre idoneità. Spesso non può essere categoricamente risposto al quesito se i singoli requisiti sono effettivamente adempiuti (ad es. se il terreno si presta effettivamente alla costruzione, se rientra o può esser fatto rientrare in un comprensorio già largamente edificato e neppure se sarà necessario per l'edificazione nei prossimi quindici anni). In simili circostanze i criteri dell'art. 15 LPT intervengono come punti di vista, elementi di giudizio da mettersi a raffronto con le opposte ragioni, in una ponderazione degli interessi che in quei casi è imprescindibile (DTF 113 Ia 448 segg. consid. 4bc/bd, 114 Ia 250 segg. consid. 5b, 118 Ib 344 segg. consid. 4a). Tranne, dunque, nella misura in cui servano ad escludere incontrovertibilmente l'appartenenza di un terreno alla zona da essi definita, gli articoli 15, 16 e 17 LPT vanno relativizzati. Si consideri inoltre che per la loro funzione eminentemente pianificatoria i criteri da essi enunciati possono solo riferirsi a interi comparti e non a singole particelle; essi intervengono in una prospettiva generale, d'ordine superiore che li rende inadeguati a risolvere i problemi attributivi di terreni isolati.

E. 6.1

L'idoneità va generalmente riconosciuta se il terreno si presta per le sue caratteristiche naturali (morfologiche, topografiche, climatiche, ecc.) all'uso che si vuol fare del suolo. La sua attribuzione a zona edificabile deve peraltro rispettare i principi pianificatori degli art. 1 e 3 LPT. Dev'essere in particolare compatibile con l'esigenza di creare e conservare

insediamenti accoglienti (art. 1 cpv. 2 lett. b LPT), consentire una razionale ripartizione delle abitazioni e delle attività lavorative, offrire un sufficiente accesso attraverso la rete viaria pubblica, preservare l'abitato dalle immissioni nocive o moleste (art. 3 cpv. 3 lett. a e b LPT). Deve inoltre tener adeguatamente conto delle necessità delle infrastrutture pubbliche (DTF 114 Ia 251 consid. 5c).

E. 6.2

Per stabilire se un terreno è già ampiamente edificato si tiene conto delle costruzioni già esistenti, della natura della loro utilizzazione, delle infrastrutture presenti, delle licenze edilizie già rilasciate per progetti pubblici e privati, dell'attività edificatoria fin lì intrapresa, ecc. Entrano in considerazione solo le costruzioni che per la loro tipologia e l'impiego fattone appartengono di per sé alla zona edificabile, a eccezione segnatamente delle costruzioni agricole. Determinanti non sono però le singole costruzioni, né le singole particelle. Il requisito va invece esaminato per rapporto a tutto il comprensorio. Bisogna che le costruzioni creino un gruppo di case effettivamente abitato e utilizzato, purché non lo sia a scopo agricolo. Né basta peraltro la semplice presenza di un gruppo di case: queste devono presentare assieme il carattere di un insediamento unitario, devono formare un insieme sufficientemente concluso, avere una fisionomia abbastanza marcata, un minimo di coerenza formale e funzionale, che ne faccia un nucleo vitale e non una casuale disseminazione di case più o meno ravvicinate. Dipenderà dalla tradizione insediativa locale la densità edificatoria minima. In certe zone potrà essere ammessa una certa dispersione, in altre solo la contiguità sarà significativa. Facenti parte dell'insediamento possono pure essere considerati, a secondo delle circostanze, gli eventuali vuoti che presenta il suo tessuto (_____), o quelle adiacenze non costruite che però attengono all'insieme e non devono per prevalenti motivi avere altra attribuzione. Si terrà conto che l'art. 3 LPT esigendo che gli insediamenti siano strutturati secondo i bisogni della popolazione e limitati nella loro estensione pone il principio della concentrazione delle aree edificabili e, implicitamente, della densificazione edificatoria. L'edificazione sparsa (_____) è condannata, per lo spreco di terreno e l'irrazionalità dell'assetto territoriale che ne consegue; la creazione di piccole zone lontano dall'abitato può essere considerata non solo indesiderata ma addirittura contraria al diritto federale (DTF 116 Ia 336 segg. consid. 4, 114 Ia 255 consid. 3c). Va tuttavia considerato che il criterio della preesistenza di un'ampia edificazione, come gli altri dell'art. 15 LPT, può assumere valenza assoluta solo in senso negativo, serve cioè a escludere l'attribuzione a zona edificabile solo di quei terreni che incontrovertibilmente non presentino i requisiti necessari. Negli altri casi si dovrà procedere a ponderazione (DTF 113 Ia 450 segg. consid. 4 d).

E. 6.3

Il requisito più delicato è quello della prevedibile necessità di usare determinati fondi per l'edificazione nell'arco di quindici anni. Il metodo solitamente usato consiste nel determinare quale è stato il fabbisogno di terreno edificabile negli ultimi anni, se ne estrapola quindi il trend per pronosticare il fabbisogno dei prossimi quindici anni; nel contempo si rileva l'evoluzione demografica degli ultimi anni, ricavandone una prognosi di sviluppo per i prossimi quindici. Si confronta infine questi dati con la contenibilità del piano. Il metodo è stato ritenuto compatibile con l'art. 15 LPT dal Tribunale federale (DTF 116 Ia 230). Un altro metodo basa la prognosi dell'art. 15 sul rapporto tra superfici costruite e rimaste libere all'interno della zona edificabile. Dal raffronto annuale si evince il tasso di utilizzo delle riserve di aree edificabili negli ultimi anni e se ne calcola il fabbisogno per i

prossimi 15. Pure questo metodo ha avuto l'approvazione del Tribunale federale (DTF 114 Ia 369, 116 Ia 231). Importante alla fin fine è che la riserva di aree edificabili offra sufficiente ricettività alla popolazione pronosticata. Una volta fatto il raffronto tra contenibilità e presumibile fabbisogno rimane da stabilire se la prima è ragionevolmente commisurata al secondo. Il Tribunale federale ha giudicato che il fattore due, ossia il raddoppio del numero degli abitanti nel termine di 15 anni, poteva essere accettato quale principio pianificatorio, purché si limitasse a fissare il dimensionamento massimo della zona edificabile ammissibile in casi estremi e in quelli solo, non invece se dovesse valere quale generale licenza di aumentare la zona edificabile sì da contenere il doppio della popolazione (DTF 116 Ia 230). Il Tribunale federale ha condannato l'eccessivo schematismo di simili formule. Pure qui si riterrà violato l'art. 15 LPT solo se è manifesto che la zona edificabile è eccessivamente dimensionata. L'art. 15 LPT, avverte il Tribunale federale, non ha carattere di absolutezza, non è da solo determinante. L'azzonamento deve tendere come tutta la pianificazione a realizzare un insediamento equilibrato, commisurato allo sviluppo che si vuole imprimere al paese. Ciò richiede la ponderazione generale di tutti gli aspetti ed interessi essenziali attinenti al territorio (DTF 116 Ia 232, 114 Ia 369, 113 Ib 230 segg. consid. 2c).

E. 7

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.

E. 7.1

Dalla relazione tecnico-economica (allestita dallo studio d'ingegneria ing. _____ nel gennaio 1992), si evince che la contenibilità teorica del PR è di 19'604 unità insediative, di cui 12'071 abitanti e 6'198 posti-lavoro. Ciò equivarrebbe ad una riserva di 4'718 unità abitative, dal momento che la popolazione residente a fine 1994 era di 7'353 abitanti (Annuario statistico ticinese, ed 1995). Per sfruttare appieno il potenziale edificatorio previsto dal PR dovrebbe quindi verificarsi, nei prossimi 10, 15 anni (di cui all'art. 15 LPT), un aumento della popolazione pari al 64% circa rispetto a quella attuale. Situazione questa difficilmente ipotizzabile, specialmente se si considera che l'evoluzione demografica registrata nel comune nell'ultimo decennio rende altamente improbabile l'esigenza di una così elevata ricettività del PR. In effetti, come rilevato dall'Annuario statistico ticinese, la popolazione economica residente nel comune è passata da 6'585 unità nel 1980 a 6'982 nel 1990, facendo registrare un aumento pari al 6%. Il pianificatore medesimo, nella sua relazione tecnico-economica di cui sopra, ha evidenziato che : "... l'incremento annuale medio per il periodo 1981-90 è stato di ca. 40 nuovi abitanti, quindi anche riproponendo prudenzialmente il tasso di crescita annuo del 1% (corrispondente a circa 70 abitanti) - già ipotizzato nel rapporto sull'evoluzione demografica ed economica (1983) - si raggiungerebbe fra 15 anni una nuova base demografica di ca. 8'100. Questa previsione si situa decisamente al di sotto della contenibilità teorica del nuovo piano regolatore di 12'071, per la residenza esiste quindi un discreto margine insediativo rispetto ai fabbisogni prevedibili per il prossimo futuro ” (cfr. pag. 5 del rapporto). E ancora più sotto: "... il divario fra contenibilità teorica e prospettive di sviluppo reale non giustifica l'ampliamento delle zone edificabili ”. Per finire il pianificatore rileva a pagina 11 che la disponibilità di un discreto potenziale insediativo su aree edificabili ancora libere non

avrebbe giustificato un sostanziale allargamento del perimetro delle zone edificabili. Dagli atti risulta del resto che i fondi litigiosi sono sempre stati esclusi dalla zona edificabile. La decisione del 1992 del Consiglio Comunale di includere questo comparto in zona edificabile è caduta in votazione popolare sulla revisione del PR. È evidente che l'aggiunta di questo comparto alla zona edificabile porterebbe ad un ulteriore sovradimensionamento del comprensorio edificabile complessivo previsto dal 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). Inoltre le misure atte al contenimento dell'estensione del perimetro edificabile corrispondono 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. 7.2

A mente di questo Tribunale nemmeno il presupposto di una preesistente ampia edificazione, di cui all'art 15 lett. a LPT, è in concreto adempiuto. Il fondo della ricorrente, non ancora urbanizzato, forma, assieme ai mappali direttamente confinanti (pure esclusi dalla zona edificabile), un comparto privo di costruzioni, costituito prevalentemente da prati e vigneti. Con il sopralluogo si è inoltre potuto constatare come questa zona, situata proprio sopra il nucleo del _____, sia importante dal punto di vista paesaggistico in quanto molto esposta alla vista e armonicamente inserita nel verde di campi e boschi. Permettervi l'edificazione ne pregiudicherebbe evidentemente la bellezza e l'integrità. Inoltre va ancora rilevato che la zona è molto ripida e verosimilmente a rischio geologico, tanto che è intenzione del Comune inserirla nell'inventario delle zone soggette a pericoli naturali.

E. 8

Priva di fondamento è infine l'invocata disparità di trattamento, per il fatto che alcuni fondi nelle vicinanze sono stati inseriti nella zona edificabile. 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 potenzialità 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 comunali di non includere il fondo degli eredi ricorrenti nella zona edificabile sia stata determinata da criteri discriminatori, manifestamente insostenibili o, peggio ancora, arbitrari; al contrario, le motivazioni addotte a suffragio della scelta, sono convincenti. I fondi della zona _____ che risultano inclusi nel perimetro edificabile sono ben diversi dal fondo della ricorrente, sia per collocazione che per morfologia e oltretutto separati da un intero promontorio. Anche questa censura non merita quindi accoglimento.

E. 9

Tutto ciò considerato, questo Tribunale deve concludere che nella fattispecie in esame l'interesse privato del singolo proprietario ad edificare il suo fondo in questa località deve cedere il passo di fronte al prevalente interesse pubblico ad un corretto dimensionamento delle aree edificabili e all'esclusione dalle medesime delle parti paesaggisticamente meritevoli di essere salvaguardate. L'impugnativa dell'insorgente non può quindi venir accolta né in via principale, né in via subordinata e di conseguenza la decisione del Consiglio di Stato viene confermata.

E. 10

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. I ricorrenti sono condannati 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.