

TI_GERICHTE 90.1995.57 vom 26. August 1996

TI Tribunale d'appello, 1996-08-26, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1995.57

FR: TI_GERICHTE 90.1995.57 du 26 août 1996

IT: TI_GERICHTE 90.1995.57 del 26 agosto 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 Tribunale della pianificazione del territorio (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 (nuovo cpv. 4 lett. c, in vigore dal 15.3.1995). La legittimazione ricorsuale del Municipio di _____ è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. a LALPT. Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, il ricorso é ricevibile in ordine.

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.

E. 3

Scopo essenziale della pianificazione è di “assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio” (art. 22 quater Cost.). Obiettivo primo, la netta separazione tra territorio abitato e non. La LPT riprende e sviluppa tale postulato. Secondo l'art. 1 il suolo dev'essere utilizzato con misura, l'insediamento ordinato in vista di uno sviluppo armonioso del paese. A questo scopo la pianificazione deve tener conto delle condizioni naturali, dei bisogni della popolazione e dell'economia. Deve proteggere le basi naturali della vita, come il suolo, l'aria, l'acqua, il bosco e il paesaggio oltre a garantire la difesa nazionale. Giusta l'art. 3 il paesaggio dev'essere tutelato sia mantenendo sufficienti superfici coltivate per l'agricoltura, sia integrandovi armoniosamente gli insediamenti, conservando i siti naturali e gli spazi ricreativi e permettendo al bosco di adempiere le sue funzioni. Gli insediamenti vanno strutturati secondo i bisogni della popolazione e limitati

nella loro estensione. Si dovrà aver cura di preservare l'abitato da immissioni nocive (inquinamento fonico, atmosferico, ecc.), di inserire molti spazi verdi e alberati, di creare vie pedonali e ciclabili. Si tratta di esigenze spesso contrastanti, di una realtà talvolta troppo complessa per poter essere gestita con formule riduttivamente rigide e schematiche. In realtà solo un'attenta, oculata ponderazione dei molteplici e contrastanti interessi in giuoco consente di comporre in modo ottimale i conflitti tra le diverse utilizzazioni del territorio, al fine di consentire un insediamento equilibrato, dallo sviluppo armonioso, che rispetti la natura, il paesaggio e più specificamente l'ambiente, rispondendo in modo diversificato ai bisogni e alle aspirazioni della popolazione (cfr. DTF 117 Ia 432 consid. 4b, 115 Ia 339 consid. 5, 113 Ia 461 consid. 5a). Il principio trova la sua consacrazione all'art. 3 OPT (Obbligo di ponderazione) ai cui sensi "se dispongono di margini d'azione nell'adempimento e coordinamento dei compiti d'incidenza territoriale, le autorità ponderano i diversi interessi." In tale contesto esse: "a) verificano gli interessi toccati; b) valutano gli interessi verificati considerandone in particolare la compatibilità con lo sviluppo territoriale auspicato e con le implicazioni possibili; c) tengono conto di tali interessi nel miglior modo possibile, sulla base della loro valutazione." Infine "nella motivazione delle decisioni esse presentano la ponderazione degli interessi." L'assenza o carenza della ponderazione porta alla violazione dell'art. 4 Cost. (DTF 114 Ia 376).

E. 4

Giusta l'art. 22quater cpv. 1 della Costituzione federale (Cost.) i Cantoni devono allestire dei piani d'azzonamento per assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio. A livello legislativo l'obbligo di pianificare è codificato all'art. 2 LPT. Secondo quest'ultima legge la pianificazione deve avere luogo in diverse tappe: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione. Esse stanno in reciproco rapporto e formano un tutto coerente, di cui ogni parte adempie una specifica funzione. Il piano di utilizzazione - in Ticino detto PR - viene adottato, secondo le indicazioni del piano direttore (art. 6 e segg., 26 cpv. 2 LPT), sulla scorta di un'ampia coordinazione e valutazione (Art. 1 cpv. 1 2a frase, 2 cpv. 1 LPT) e nell'ambito di una procedura ove è garantita protezione giuridica (art. 33 e seg. LPT) e partecipazione democratica (art. 4 LPT). Il PR disciplina l'uso ammissibile del suolo (art. 14 e segg. LPT): rende vincolante verso i privati detto ordinamento oltre che il contenuto del PD (art. 21 cpv. 1 LPT).

E. 5

Come già rilevato nei fatti, in concreto il Comune contesta alcune modifiche d'ufficio operate dal Consiglio di Stato al momento dell'approvazione del PR. La validità di queste modifiche verrà esaminata in dettaglio qui di seguito. Preliminarmente vanno evidenziati alcuni principi pianificatori che trovano applicazione nella fattispecie.

E. 5.1

Innanzitutto per quanto riguarda la zona edificabile va rilevato che giusta l'art. 15 LPT le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione già edificati in larga misura (lett. a) o prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni (lett. b). Va tenuto presente che 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, per definizione. 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 ss consid. 4bc/bd, 114 Ia 250 ss consid. 5b, 118 Ib 344 ss 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. a. 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), 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., 24 LPA). Deve inoltre tener adeguatamente conto delle necessità delle infrastrutture pubbliche (DTF 114 Ia 251 consid. 5c). b. Per stabilire se i terreni sono già ampiamente edificati 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, ad 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, formare un agglomerato 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 alla diritto federale (DTF 116 Ia 336 ss 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 ss consid. 4 d)da). c. Il requisito più delicato è quello della prevedibile necessità di far capo a determinati fondi, per l'edificazione, nell'arco di quindici anni. Il metodo solitamente usato consiste nel determinare qual 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 accertato 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 si 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 assolutezza, non è da solo determinante. L'azonamento 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, di tutti gli interessi essenziali attinenti al territorio (DTF 116 Ia 232, 114 Ia 369, 113 Ib 230 segg. consid. 2c).

E. 5.2

Ai sensi dell'art. 16 LPT le zone agricole comprendono percontro i terreni idonei all'utilizzazione agricola o all'orticoltura e i terreni che, nell'interesse generale, devono essere utilizzati dall'agricoltura, con l'avvertenza che, per quanto possibile, devono essere delimitate ampie superfici contigue. Va tenuto presente che i terreni agricoli hanno subito una drastica amputazione negli anni addietro, il che rende particolarmente importante ed attuale la salvaguardia di quelli superstiti e ciò per tutta una serie di motivi, che vanno dalle necessità dell'agricoltura stessa, all'esigenza di assicurare l'approvvigionamento alimentare

del paese in caso di grave crisi, alla riserva di aree impregiudicate per le prossime generazioni e infine alla protezione del paesaggio. Come rileva il Tribunale federale, le finalità della zona agricola sono molteplici: travalicano l'ambito meramente agricolo per invadere la politica dell'alloggio, del mercato immobiliare, della protezione dell'ambiente, ecc. La zona agricola è l'antagonista per eccellenza della zona edificabile di cui è chiamata a contrastare l'invadenza. In questa funzione deve mantenere libere anche aree mediocrementemente idonee all'agricoltura ma meritevoli per altre considerazioni di essere conservate. Questa funzione protettiva non può essere svolta dalle zone di protezione dell'art. 17 LPT, poiché in linea di principio queste tutelano solo i paesaggi "particolarmente belli". Di conseguenza la protezione di paesaggi "normali" può unicamente farsi attribuendoli a zone agricole (sentenza 4.6.1993 della I. Corte di diritto pubblico, ZBl, Band 95/1994 pag. 133 seg., trad. libera). E' in effetti innegabile che l'uso agricolo del suolo è uno dei fattori che maggiormente determinano le fattezze di un paesaggio (DTF 113 Ia 200). Non a caso, nel porre il rispetto del paesaggio tra i principi pianificatori fondamentali, l'art. 3 cpv. 2 LPT precisa alla lett. a) che a questo fine occorre "mantenere per l'agricoltura superfici coltivate idonee."

E. 6

Fatte queste premesse occorre ora applicare questi principi alle contestate modifiche pianificatorie operate dal Consiglio di Stato, onde esaminarne la legalità.

E. 6.1

Come prima censura il Comune contesta la decisione del Governo di escludere il comparto formato dalle particelle no. _____, _____, _____, _____, _____, _____ sito in località " _____ ", dalla zona residenziale R2, attribuendolo alla zona agricola. Trattasi in concreto di un'area che non può essere assolutamente definita, come già largamente edificata. In effetti dagli atti risulta che dei sette fondi che la compongono, uno solo è edificato e per di più con un'autorimessa adibita alla vendita e alla riparazione di autoveicoli (che mal si concilierebbe comunque con la zona residenziale), mentre il resto del comparto è costituito da prati prevalentemente utilizzati a scopo agricolo (cfr. risoluzione governativa impugnata pag. 14 e rapporto della commissione speciale per lo studio del PR del 1986 pag. 11). Ne risulta che l'assegnazione di quest'area alla zona edificabile sulla scorta dell'art. 15 lett. a LPT sarebbe evidentemente ingiustificata. Per quel che riguarda il criterio dell'idoneità all'edificazione, nella fattispecie non è contestato e del resto non pone particolari problemi, quindi lo si dà per adempiuto. Resta però da esaminare se l'edificabilità di questo terreno s'impone per soddisfare le esigenze edificatorie del comune nei prossimi quindici anni. Questo Tribunale ritiene che, nel caso in esame, questa ipotesi può essere esclusa. Infatti la contenibilità teorica del PR di _____ supera largamente le prevedibili necessità di sviluppo demografico ed edilizio nell'arco di tempo suddetto. A questo proposito si ponga mente al fatto che dalla relazione tecnica risulta che la contenibilità del PR a pieno sfruttamento è di _____ unità insediative di cui _____ abitanti, ossia di ben _____ abitanti in più rispetto alla popolazione attuale, che a fine 1993 contava _____ abitanti (cfr. Annuario statistico ticinese 1994, pag. 66). Ciò significa che per sfruttare a pieno il potenziale edificatorio consentito dal PR nei prossimi 10, 15 anni si dovrebbe verificare un aumento della popolazione pari al 73% di quella attuale. Situazione questa difficilmente ipotizzabile, specialmente se si considera che nell'ultimo decennio (dal 1980 al 1990) la popolazione di _____ è aumentata solo del

6,5%, pari a 76 abitanti (cfr. Annuario statistico 1994 pag. 51). Quindi anche volendo considerare un potenziale afflusso di gente nel comune a causa dei lavori per la realizzazione dell'Alp Transit, il potenziale edificatorio previsto appare comunque nettamente sovradimensionato. Da non dimenticare che nel calcolo sovraesposto non sono state computate le unità insediative previste con la realizzazione del piano di quartiere " _____ ", pianificato sulla particella no. _____ in località Predaglie allo scopo di promuovere l'abitazione primaria a carattere sociale, che da solo permette all'incirca l'insediamento di _____ nuovi abitanti (cfr. decisione impugnata pag. 14, rispettivamente risposta governativa pag. 6). Alla luce di queste considerazioni si deve concludere che l'estensione della zona edificabile così come previsto in località " _____ " dall'autorità comunale disattende i principi e gli scopi pianificatori espressi nei considerandi precedenti, ragion per cui la decisione del Consiglio di Stato di ridurre in questo punto il comprensorio edificabile appare corretta e rispettosa dell'autonomia comunale. Ciò ancor più se si considera che al momento dell'adozione del nuovo PR si era disquisito a lungo sull'opportunità di estendere la zona edificabile a questi fondi. La speciale commissione comunale allora allestita per lo studio del PR, si era in effetti opposta a questa scelta e aveva proposto, anziché un'estensione dell'edificazione su questi fondi, ovvero verso sud, un'estensione a nord del paese sul comparto soggetto al riordino fondiario onde sfruttare al meglio l'opera di ricomposizione particellare là in corso. Ma non solo per motivi inerenti all'art. 15 LPT si giustifica l'esclusione di quest'area dalla zona edificabile. Al momento della definizione delle zone edificabili va pure ricordata la necessità di rispettare e tutelare, in conformità all'art 3 cpv. 2 LPT, il paesaggio e le superfici agricole, alle quali, giusta la legge cantonale sulla conservazione del territorio agricolo (LTAgr.) ed in particolare l'art. 5 lett. c, vanno assegnati 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. Infatti, come sopra rilevato, le finalità della zona agricola sono molteplici e spesso travalicano l'ambito meramente agricolo per svolgere altre funzioni tra cui quella di protezione dell'ambiente e del paesaggio. In concreto il comparto all'esame risulta inserito in una fascia di terreno a diretto contatto di una vasta zona agricola pregiata particolarmente importante per il comune. Permettere l'edificazione in questo luogo sarebbe come intaccare la bellezza omogenea di questo vasto comprensorio verde. Quindi, indipendentemente dal fatto che esso non risulta assegnato alla zona SAC, una sua attribuzione alla zona agricola appare senz'altro opportuna viste le circostanze e ciò malgrado che nel comune di _____ la zona agricola risulti già estesa.

E. 6.2

Analoghe considerazioni vanno espresse in merito alla censura dello stralcio dalla zona residenziale R2 prevista sui particellari no. _____ e _____ in località " _____ ". Anche in questo caso la contestazione va risolta alla luce dell'art. 15 lett.b LPT e del principio pianificatorio fondamentale, che, prescrivendo un uso moderato e razionale del suolo (cfr. art. 22 quater Cost., 1 e 2 LPT), si oppongono ad un sovradimensionamento della zona edificabile. Come già diffusamente enunciato al paragrafo precedente, il potenziale edificatorio previsto dal PR di _____ appare nettamente superiore rispetto alle previsioni di sviluppo della popolazione per i prossimi 10-15 anni. Giustificata appare pertanto la decisione del Consiglio di Stato di operare, là dove risulta opportuno, degli stralci, onde contenere il più possibile l'estensione del comparto edificabile. Inoltre quest'area risulta situata proprio a ridosso di una vasta zona agricola

pregiata, inserita a Piano Direttore come zona SAC, che costituisce una base agricola territoriale di rilievo per tutto il Cantone (cfr. rapporto della Sezione agricoltura del 2 aprile 1990, pag. 14 decisione impugnata). Quindi permettere l'edificazione in questo luogo senza che vi sia un effettivo e reale bisogno capace di giustificare il sacrificio del pregiato territorio agricolo, non è assolutamente conforme ai principi pianificatori applicabili in concreto. Giustamente pertanto l'esecutivo cantonale non ha approvato l'inserimento in zona edificabile delle particelle in esame che vengono in definitiva perfettamente ad integrare una zona agricola fra le più pregiate del Comune. Anche in questo caso la censura del Comune non merita conferma. Sempre in riferimento alla località " _____ ", il Comune ha pure contestato (con la prima impugnativa del 13 maggio 1992) la mancata approvazione dell'azzonamento, con conseguente rinvio degli atti, previsto per l'area posta a valle della strada cantonale per Cresciano formata dai particellari no.

_____, _____, _____, _____, _____, _____ e _____ (vedi planimetria dell'allegato no. _____ della decisione governativa del 24 marzo 1992). A riguardo di questa censura va dapprima esaminato se su questo punto la decisione governativa costituisce una decisione finale, capace di porre fine alla procedura, oppure se trattasi di una semplice decisione incidentale, ovvero di una decisione resa nel corso della procedura che rappresenti solo una semplice tappa della stessa (cfr. DTF 117 Ia 253 consid. 1a, 398 consid. 1, 116 Ia 43 consid. 1b e rinvii). La distinzione è importante perché mentre la prima può sempre essere impugnata davanti all'autorità superiore, la seconda può esserlo solo se provoca al ricorrente un danno non altrimenti riparabile (art. 44 Lappa, rispettivamente, art. 45 PA). Al proposito va rilevato che la decisione mediante la quale gli atti vengono rinviati alla precedente istanza affinché abbia nuovamente a determinarsi, è una decisione incidentale ("Rückweisungsentscheide gelten nach ständiger Rechtsprechung als Zwischenentscheide", cfr DTF 117 Ia 398 consid. 1 e rinvii, rispettivamente DTF 117 Ia 253 consid. 1a). Nel caso concreto, come detto, il Consiglio di Stato ha deciso per quanto riguarda l'azzonamento in località _____, di ritornare gli atti al Comune affinché provvedesse allo studio di una più omogenea soluzione pianificatoria, e quindi ad un nuovo azzonamento. Il Governo non ha però dato indicazioni precise al riguardo e soprattutto non ha imposto alcun tipo di zona. In particolare, a mente di questo Tribunale, non ha categoricamente escluso l'istituzione in loco di una zona artigianale (cfr. risposta no. _____ del _____ marzo 1995 del Consiglio di Stato al ricorso) limitandosi a contestare l'assetto del comparto nel suo insieme, ritenuto troppo diversificato e disordinato e perlopiù non sufficientemente curante della futura destinazione abitativa dell'adiacente quartiere _____ (part. no. 147). Lasciando quindi aperte ampie possibilità di regolamentazione del comparto, la decisione impugnata presenta un evidente carattere di rinvio e, non ponendo fine alla procedura, costituisce una decisione incidentale. Resta quindi da esaminare se, in concreto, questo rinvio provoca all'autorità comunale "un danno non altrimenti riparabile", circostanza che renderebbe la decisione impugnabile giusta l'art. 44 LPamm. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale sussiste un danno irreparabile per il Comune qualora con la decisione di rinvio l'autorità comunale venisse obbligata a conformarsi, attraverso l'adozione di una nuova decisione, a ben precise disposizioni e scelte dettate dall'autorità di ricorso, che non trovando però consenso a livello comunale imporrebbero al Comune d'impugnare una sua propria decisione (cfr. DTF 116 Ia 225 consid. 1d. aa, 44 consid. 1b). In concreto questo presupposto non é tuttavia adempiuto. Come già rilevato, il Consiglio di Stato con il rinvio non ha imposto al comune un preciso nuovo azzonamento per il comparto in questione.

Esso ha chiesto un riesame dell'intera situazione lasciando all'autorità comunale ampia libertà scelta e di decisione e di conseguenza pure la possibilità di ricorrere a questo Tribunale per violazione della propria autonomia qualora il Governo dovesse nuovamente rifiutare la sua nuova futura scelta. Del resto il Comune nelle sue osservazioni ha ammesso la necessità di procedere ad un nuovo studio pianificatorio, pur ribadendo la volontà di mantenere un certo spazio alla zona artigianale, circostanza alla quale il Consiglio di Stato, considerata la sua risposta no. _____ del _____ marzo 1995 all'impugnativa, non sembrerebbe totalmente contrario. In conclusione l'azzonamento di questo comparto è ancora totalmente da definire, ragion per cui l'impugnativa del Municipio su questo punto è quindi da ritenersi irricevibile. Spetterà ora al comune procedere al più presto allo studio di una variante che coordini i vari aspetti e problemi che la situazione concreta presenta e soprattutto che tenga conto delle risultanze del preavviso del 2 aprile 1990 della Sezione agricoltura, dalle quali scaturisce un'evidente importanza agricola del particellare no. _____ assieme ai fondi no. _____ e _____ antistanti (cfr. allegato al preavviso della SA, pag 19 della decisione impugnata).

E. 6.4

. In merito alla richiesta di mantenimento del mappale no. _____ sito in località " _____ " in zona delle _____, anziché in zona agricola come deciso d'ufficio dal Consiglio di Stato, va ribadito quanto già sancito da questo Tribunale con altro giudizio sull'impugnativa avanzata dai proprietari del fondo medesimo, ovvero che la modifica governativa merita conferma. L'esame degli atti processuali e il sopralluogo hanno in effetti evidenziato che l'attribuzione del fondo no. _____ alla zona delle cave non s'inserisce in un disegno pianificatoriamente coerente e razionale. Infatti benché sul mappale è presente un capannone nel quale viene svolta la lavorazione del granito, il fondo medesimo risulta inserito in un vasto comprensorio di notevole pregio agricolo che il Piano Direttore ha assegnato alle superfici per l'avvicendamento colturale (SAC). Ora giusta la Legge cantonale sulla conservazione del territorio agricolo (LTAgr), creata con il preciso intento di salvaguardare il più possibile le aree agricole che negli ultimi decenni in Ticino hanno registrato una drastica diminuzione, i Comuni sono tenuti ad assegnare alla zona agricola dei loro PR il territorio agricolo cantonale rappresentato graficamente nel PD (art. 4 cpv. 1), del quale fanno pure parte, come precisato nell'art. 5 lett. a della medesima legge, le superfici SAC. Ne risulta che un diverso azzonamento di questi comparti è possibile solo per motivi di ordine pianificatorio particolarmente importanti, ovvero per reali bisogni che non permettono un diverso azzonamento. Ciò non risulta essere il caso nella fattispecie concreta. La medesima attività che viene svolta su questo particellare può in effetti essere esercitata anche all'interno della zona industriale prevista a PR, nella quale sussiste senz'altro ancora spazio per nuovi insediamenti. Non esiste del resto nel Comune la necessità di creare nuovi spazi industriali-artigianali, specialmente se concernono singoli particellari sparsi qua e là. Inoltre l'istituzione di una zona cave in questo comparto imporrebbe al Comune la realizzazione di determinate infrastrutture che provocherebbe dei costi non giustificabili dalle circostanze, ritenuto che l'intero comparto circostante è adibito alla zona agricola. Va pertanto concluso che l'interesse pubblico volto da un lato ad un uso parsimonioso del suolo, rispettivamente alla concentrazione delle attività sul territorio e dall'altro alla tutela del paesaggio attraverso il mantenimento di sufficienti superfici coltivate idonee all'agricoltura, è in concreto sicuramente preminente rispetto all'interesse del singolo proprietario volto esclusivamente alla possibilità di poter potenziare la loro attività. Interesse quest'ultimo peraltro

soddisfatto, ritenuto che recentemente ai proprietari del fondo è stata rilasciata una licenza edilizia per un ampliamento del capannone sito sul mappale no. _____. Quindi l'impugnativa del Municipio non merita conferma neppure su questo punto.

E. 6.5

Parimenti anche la censura volta al mantenimento dei mappali no. _____ e _____ siti in località " _____ " in zona artigianale-industriale non può venir accolta, come del resto già deciso da questo Tribunale in separata sede. Anche in questo caso l'esame degli atti processuali e il sopralluogo hanno evidenziato che l'attribuzione dei fondi no. _____ e _____ alla zona _____ non s'inserisce in un disegno pianificatoriamente coerente e razionale. Infatti benché questi fondi confinino con una parte della zona industriale posta a nord del paese, essi fanno parte di un vasto comprensorio di notevole pregio agricolo che il Piano Direttore ha assegnato alle superfici per l'avvicendamento colturale (SAC), azzonamento questo pure confermato dal Gran Consiglio nella sua decisione del

E. 6.6

È in questo contesto che va inserita l'ultima censura sollevata dal Municipio, volta all'annullamento dello stralcio dalla zona artigianale su quella porzione di terreno del mappale no. _____ che corrisponde al rilevato biotopo. La protezione della natura e del paesaggio è sancita a livello costituzionale dall'art. 24 sexies Cost (approvato in votazione popolare il 27.5.1961) che ne affida la competenza ai Cantoni, mentre fa carico alla Confederazione di rispettare nell'esecuzione dei propri compiti le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, come anche le rarità naturali e i monumenti culturali, con l'obbligo di conservarli intatti quando vi sia un interesse generale e preponderante. Il paesaggio è pure protetto dalla legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT), fondata sull'art. 22quater Cost. (accettato in votazione popolare il 14.9.1969). L'art. 3 cpv. 2 LPT proclama che il paesaggio dev'essere rispettato e che in particolare (lett. d) occorre conservare i siti naturali. Tale funzione è svolta in ambito comunale dal PR: l'art. 17 LPT prevede l'istituzione di zone protette comprendenti tra l'altro i "paesaggi particolarmente belli e quelli con valore naturalistico o storico-culturale" (lett. b), nonché "i siti caratteristici e i monumenti naturali e culturali" (lett. c). Il diritto cantonale può però prevedere altre misure adatte, al posto delle zone di protezione. La protezione del paesaggio è specificamente trattata dall'apposita legge, la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1.7.1966, fondata sul citato art. 24sexies Cost. Giusta l'art. 5 cpv. 1 LPN "il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, compila gli inventari degli oggetti d'importanza nazionale; all'uopo, può fare capo a quelli di istituzioni pubbliche e d'associazioni di protezione della natura e del paesaggio". L'art. 6 LPN precisa che l'iscrizione di un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale significa "che esso merita specialmente di essere conservato intatto e, in ogni caso, rispettato per quanto sia possibile". Anche la legislazione cantonale prevede la difesa di particolari bellezze naturali e del paesaggio. Il Decreto esecutivo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio (DLBN), del 16 gennaio 1940, protegge infatti "le cose immobili che concorrono a costituire la bellezza naturale del paese; il suo aspetto caratteristico e particolarmente i monumenti naturali, sia d'interesse scientifico sia d'interesse estetico" (art. 1 lett. a). A sua volta, il R di applicazione del DLBN, del 22 gennaio 1974, precisa che la protezione delle bellezze naturali e del paesaggio comprende, in modo particolare, "i monumenti naturali, vale a dire elementi del paesaggio che sono di notevole interesse estetico o scientifico, come

bolle, paludi, torbiere o altri biotopi, rupi, sorgenti, cascate, rarità geografiche o geologiche, alberi o gruppi di alberi (art. 2 lett. a). In concreto dagli atti risulta che sul mappale no. 3181 attribuito alla zona _____, è stata rilevata la presenza di un biotopo inventariato come sito di riproduzione di anfibi d'importanza nazionale (oggetto no. _____). Il Consiglio di Stato, considerato il preavviso redatto dall'Ufficio della protezione della natura in merito, ha deciso di escludere dalla zona artigianale -industriale quella porzione di terreno sul quale era presente questo oggetto naturalistico, attribuendolo di conseguenza alla zona di protezione della natura (cfr. decisione governativa del 24 marzo 1992, pagg. 41,42, rispettz. allegato no. _____). Il Municipio ora censura questa scelta. Pur riconoscendo la presenza e l'importanza del biotopo, rileva come esso sia ubicato in un luogo inopportuno trovandosi a confine con un piazzale sul quale viene svolta la lavorazione del granito, attività fonte di emissioni nocive che mal si conciliano con lo scopo perseguito con la salvaguardia del biotopo. Dichiarandosi disposto a verificare la possibilità di trasferire questo oggetto naturalistico in un luogo più appropriato, esso chiede il mantenimento del comparto interessato nella zona artigianale. A questo proposito il Dipartimento dell'Ambiente, Sezione beni monumentali e ambientali, pur non opponendosi a questa proposta comunale, riconferma la necessità di stralciare l'area dalla zona _____, fintanto che non venga effettivamente trovata un'appropriata alternativa (cfr. scritto del 9 giugno 1993 agli atti). Ciò ritenuto questo Tribunale non può che confermare la modifica d'ufficio operata dal Consiglio di Stato. In effetti in attesa che venga trovata una soluzione migliore, risulta di estrema importanza proteggere il biotopo e a questo scopo risulta sicuramente corretta la prevista istituzione di una zona di protezione della natura. Nella ponderazione degli interessi contrastanti in gioco risulta infatti preminente l'interesse pubblico volto alla conservazioni e alla protezione di quei siti atti alla riproduzione degli anfibi, rispetto all'interesse privato del proprietario del fondo no. _____ a poter disporre artigianalmente dell'intero suo particellare, tra l'altro per gran parte comunque attribuito alla zona _____. Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia 1. Il ricorso nella misura in cui è ricevibile, è respinto . 2. Non si prelevano né tasse né spese. 3. Intimazione: - Municipio di _____ - Consiglio di Stato, _____ - Sezione pianificazione urbanistica,

_____ Tribunale della pianificazione del territorio II
presidente Il segretario

E. 7

dicembre 1993 statuente sul ricorso del Comune di _____ presentato contro il PD. Ora, come già rilevato nel paragrafo precedente, giusta la Legge cantonale sulla conservazione del territorio agricolo (LTAgr), i Comuni sono tenuti ad assegnare alla zona agricola dei loro PR il territorio agricolo cantonale rappresentato graficamente nel PD (art. 4 cpv. 1), del quale fanno pure parte, come precisato nell'art. 5 lett. a della medesima legge, le superfici SAC. Come detto un diverso azionamento di questi comparti è possibile solo per motivi di ordine pianificatorio particolarmente importanti, ovvero per reali bisogni che non permettano un diverso azionamento, che però nel caso concreto non si verificano. Dalla relazione tecnico economica del pianificatore non risultano dati concreti comprovanti un'effettiva e reale necessità di sedimi industriali nel Comune. Soprattutto non risulta che il comparto all'esame rappresenti veramente l'unica zona, sull'intero territorio comunale, ancora disponibile per l'insediamento d'infrastrutture artigianali, come asserito dal Comune. Semplici asserzioni in questo senso non possono ovviamente essere tenute in considerazione, in quanto una diminuzione di terreno agricolo pregiato quale quello delle

SAC, e oltretutto nella misura prevista (circa 8000 mq), deve poggiare su un esame puntuale della situazione reale, capace di dimostrare l'effettiva esigenza di potenziamento della zona artigianale-industriale. Ne risulta che la decisione del Consiglio di Stato volta alla tutela di quest'area di terreno agricolo pregiato, oltretutto pianeggiante e libero da costruzioni, merita di essere confermata. Del resto va pur detto che l'importanza agricola di questo comparto era già stata rilevata al momento dall'esame preliminare del PR, all'occasione del quale la Sezione agricoltura del Dipartimento aveva evidenziato l'importanza cantonale del territorio agricolo presente nel comune di _____, chiedendo la rinuncia ad un diverso azionamento di tutte quelle aree, tra cui appunto quella all'esame, che risultano idonee all'agricoltura. A tutto ciò va aggiunto il fatto che, come già detto, nelle immediate vicinanze del fondo no. _____ è stato rilevato un biotopo, la cui presenza necessita tutela e protezione che con la creazione di una zona artigianale-industriale direttamente a contatto non può ovviamente venir garantita.

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