

TI_GERICHTE 90.1995.77 vom 20. Mai 1996

TI Tribunale d'appello, 1996-05-20, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1995.77

FR: TI_GERICHTE 90.1995.77 du 20 mai 1996

IT: TI_GERICHTE 90.1995.77 del 20 maggio 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). In concreto la legittimazione attiva del ricorrente è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. c) 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

Secondo 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 e 29 OPA). 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 tien 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 (Baulücken), 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 (Streubauweise) 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 absolutezza, 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. 6

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. 7

Fatte queste premesse occorre ora applicare questi principi alla modifica pianificatoria operata dal Consiglio di Stato onde esaminarne la legalità. a. Come già rilevato, il ricorrente contesta la decisione del Governo di escludere il suo particellare, assieme a parte del comparto “_____”, dalla zona residenziale R2. Trattasi in concreto di un’area che non può essere assolutamente definita, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, 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 3484 unità insediative di cui 2385 abitanti, ossia di ben 1000 abitanti in più rispetto alla popolazione attuale, che a fine 1993 contava 1368 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. 147 in località Predaglie allo scopo di promuovere l’abitazione primaria a carattere sociale, che da solo permette all’incirca l’insediamento di 200 nuovi abitanti (cfr. decisione impugnata pag. 14, rispettivamente risposta governativa pag. 6). Alla luce di queste considerazioni si deve concludere che il dimensionamento della zona edificabile così come previsto e adottato 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 il comprensorio edificabile appare corretta e rispettosa dell’autonomia comunale. Ritenuto che nel vecchio PR il comparto qui all’esame non era incluso nella zona edificabile, la decisione di operare un ridimensionamento proprio su questi terreni di “_____r”, recuperando il limite di zona previsto dal PR del 1968, risulta giustificata. 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. In questo contesto lo stralcio di zona edificabile operato dal Consiglio di Stato in questo punto appare corretto. b. Ma non solo per motivi inerenti all'art. 15 LPT si giustifica l'esclusione del mappale del ricorrente 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 già rilevato al considerando no.6, 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 fondo del ricorrente 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 comparto verde. Quindi, indipendentemente dal fatto che esso non risulta più 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. 8

Per concludere, l'interesse privato del ricorrente a potere edificare il proprio fondo deve cedere il passo di fronte al prevalente interesse pubblico ad un corretto dimensionamento delle aree edificabili e all'esclusione delle medesime dalle parti che dal punto di vista agricolo e paesaggistico sono meritevoli di protezione e conservazione. L'impugnativa non merita quindi conferma. Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia

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