

TI_GERICHTE 90.1995.89 vom 29. November 1995

TI Tribunale d'appello, 1995-11-29, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1995.89

FR: TI_GERICHTE 90.1995.89 du 29 novembre 1995

IT: TI_GERICHTE 90.1995.89 del 29 novembre 1995

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

ai sensi di legge prescrizioni di cui agli artt. 14 e segg. LPT, segnatamente l'art. 15 LPT sulle zone edificabili e l'art. 16 LPT sulle zone agricole, nonché le disposizioni e i principi volti a proteggere l'ambiente e l'uomo enunciati dalle legge sulla protezione dell'ambiente.

3.1 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. 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.

3.1.1 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), 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). 3.1.2 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.

E. 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). 3.1.3 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.

E. 3.2

Ai sensi dell'art. 16 LPT le zone agricole comprendono 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. 4

Fatte queste premesse occorre esaminare se lo stralcio della zona edificabile R2 in località _____ - _____ operata dal Consiglio di Stato con conseguente inserimento in zona agricola risulta giustificato dalle circostanze. Con il sopralluogo si è potuto constatare che in concreto trattasi di un'area molto bella, posta a sud del paese ed inserita in un paesaggio agreste formato essenzialmente, a parte la presenza di tre stalle (una abbandonata e le altre utilizzate a scopo agricolo), da radure prative adibite al pascolo e alla foraggiatura. Nessuna nuova edificazione sorge in questo comparto. Non si può quindi certo parlare di ampia edificazione preesistente. Il presupposto di cui all'art 15 lett. a LPT non è pertanto dato. Inoltre dai documenti in nostro possesso risulta che nel comune non sussiste un particolare bisogno di estendere oltre la possibilità edificatoria. Si è in effetti constatato che le nuove zone consentono di realizzare almeno una quindicina di nuove abitazioni, senza contare lo spazio ancora sfruttabile sui fondi già edificati, come pure la possibilità d'insediare almeno sei o sette abitazioni nella zona R2 riservata alla residenza primaria (cfr. decisione del Consiglio di Stato del 3 maggio 1995, pag. 8). È evidente che per un piccolo villaggio di montagna come _____, con una popolazione a fine anno 1993 di 62 abitanti (cfr. Annuario statistico ticinese 1994, pag. 66), questo potenziale edificatorio è più che largamente sufficiente. Del resto va pur evidenziato che l'aumento di popolazione registrato in questo comune nel corso dell'ultimo decennio, non è dovuto ad un aumento della popolazione indigena, ma bensì ad un fenomeno migratorio di confederati, peraltro presumibilmente momentaneo, che non può far certo pensare ad un'inversione del fenomeno endogeno di spopolamento al quale tutti questi paesini di montagna sono ormai soggetti da decenni. Per questi motivi quindi, come pure in considerazione del principio che impone un uso parsimonioso del territorio, si ritiene che in concreto non sussiste la

necessità di estendere ulteriormente la zona edificabile. Di conseguenza neppure il presupposto di cui all'art 15 lett. b LPT è in concreto adempiuto.

E. 5

A mente di questo Tribunale tuttavia, ciò che maggiormente giustifica lo stralcio di questo comparto dalla zona edificabile è la sua idoneità agricola. Già con preavviso del 5 gennaio 1988 la Sezione agricoltura rendeva attento il Comune sul fatto che l'intera zona R2 prevista a PR sottraeva al comune le sue superfici agricole più pregiate, sia per il loro posizionamento, sia per la loro importanza agronomica. Trattasi in effetti di ampie superfici relativamente pianeggianti adatte sia allo sfalcio che al pascolo e alle quali attualmente fanno capo aziende agricoli vitali del Comune, come pure aziende dei comuni vicini che ne hanno bisogno per mantenere il loro bestiame. Dai dati del censimento federale delle aziende agricole del 1990, risulta che nel comune di _____ sono attive 5 aziende agricole, di cui 4 a tempo pieno. Esse occupano 8 persone (di cui 6 in modo permanente) e presentano un effettivo di bestiame pari a 21 bovini 89 ovini e 123 caprini (cfr. decisione del CdS del 16 febbraio 1993, punto 3.5.3 pag. 19). Queste risultanze confermano l'importanza che ancora riveste l'agricoltura a _____. La decisione del Consiglio di Stato di assegnare il comparto in esame alla zona agricola appare quindi a questo Tribunale senz'altro giustificata. Del resto sin dal momento dell'esame preliminare del PR, i servizi preposti all'approvazione del piano avevano espresso il loro dissenso circa l'eccessivo dimensionamento della zona edificabile, rispettivamente circa l'importanza agricola del comparto posto a sud del paese. Dagli atti risulta inoltre che a più riprese autorità comunale e cantonale si sono incontrate onde poter trovare un accordo alla controversa questione. Il perimetro della zona edificabile così come ora approvato dal Governo è in definitiva il risultato di queste lunghe trattative. Non si può quindi affermare che l'autonomia decisionale spettante all'autorità comunale in materia pianificatoria sia stata in concreto violata. Questo Tribunale giunge pertanto alla conclusione che l'impugnata decisione è giuridicamente fondata e merita conferma. Il ricorso del comune non può quindi venir accolto.

E. 6

Dato che il comune non è intervenuto in difesa di suoi interessi economici, si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia. 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.