

## **TI\_GERICHTE 90.1996.35 vom 27. März 1997**

TI Tribunale d'appello, 1997-03-27, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.1996.35](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1996.35)

FR: TI\_GERICHTE 90.1996.35 du 27 mars 1997

IT: TI\_GERICHTE 90.1996.35 del 27 marzo 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 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 ricorrente è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT. Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, il ricorso è ricevibile in ordine.

#### **E. 2**

Il ricorrente ravvisa preliminarmente una violazione del diritto di essere sentiti e quindi dell'art. 4 Cost. nel rifiuto del Consiglio di Stato di effettuare un sopralluogo in contraddittorio. Al proposito ricordiamo che l'art. 4 Cost. conferisce agli amministrati il diritto di essere sentiti prima che l'autorità assuma una decisione propria a ledere la loro posizione giuridica. L'estensione di questo diritto, la cui violazione costituisce diniego di giustizia, è definita in primo luogo dal diritto procedurale cantonale e, sussidiariamente, se le garanzie offerte da quest'ultimo sono insufficienti, dai principi procedurali che la giurisprudenza ha dedotto dal disposto costituzionale (DTF 119 Ia 149 consid. b). In concreto la LPam non prevede più ampi diritti di quelli garantiti dall'art. 4 Cost. Il diritto di essere sentiti abbraccia la facoltà dell'interessato di esporre le sue ragioni, di fornire prove su fatti rilevanti, di aver libero accesso agli atti, di partecipare all'amministrazione delle prove, di prenderne conoscenza e di determinarsi al riguardo. Il diritto di essere sentito è nello stesso tempo un'istituzione finalizzata all'istruzione della causa e una facoltà concessa alla parte di partecipare alla formazione di decisioni che potrebbero influire sulla sua situazione giuridica (DTF 115 Ia 96). Il diritto di essere sentito è di natura formale. La sua violazione comporta l'annullamento della disposizione impugnata, a prescindere da quali possano essere le prospettive di esito dell'impugnativa (DTF 111 Ia 166). La giurisprudenza ammette tuttavia che il vizio possa essere sanato se il ricorrente ha avuto la possibilità di esprimersi dinanzi ad un'autorità di ricorso in grado di esaminare liberamente tutte le questioni che avrebbero potuto essere sottoposte all'autorità inferiore se questa avesse sentito la parte; in altri termini se sui punti essenziali per il giudizio l'autorità di ricorso ha lo stesso potere cognitivo dell'autorità inferiore (DTF 118 Ib 120, 117 Ib 87 consid. 4, 114 Ia 314, 110 Ia 82, 105 Ib 174). Così in concreto. Il ricorrente ha potuto proporre in questa sede tutte le sue censure e sostanziarle. Esse sono di natura a poter essere esaminate dal

TPT con piena cognizione. E' censurata l'illiceità della misura pianificatoria, la violazione del diritto federale e in particolare dell'art 15 LPT; il tribunale è chiamato a pronunciarsi sulla base legale, sull'interesse pubblico, sulla proporzionalità, sul rispetto del principio dell'uguaglianza di trattamento, ecc., questioni tutte di diritto e dunque rientranti nel suo potere cognitivo (art. 38 cpv. 2 LALPT). E' privo di rilevanza in questo contesto che il tribunale non disponga del sindacato di opportunità. Nelle circostanze può essere lasciato aperto il quesito se davvero il Consiglio di Stato non abbia proceduto agli atti istruttori richiesti, atteso che al vizio è stato, come detto, semmai posto rimedio in questa sede, garantendo il pieno esercizio di tutti i diritti procedurali e assumendo in contraddittorio le prove ritenute necessarie, tra le quali il sopralluogo del 27 novembre 1996.

All'inconveniente della perdita del doppio grado di giurisdizione, si contrappongono esigenze di economia processuale che in questo caso sono chiaramente prevalenti e si oppongono al rinvio della vertenza alla precedente istanza. Questa prima censura del ricorrente va quindi respinta.

### **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**

Fatte queste premesse occorre ora applicare questi principi alla fattispecie concreta.

#### **E. 6.1**

Dal compendio dello stato dell'urbanizzazione allestito dall'Ufficio tecnico comunale, si evince che la contenibilità dei terreni inedificati presenti su tutto il territorio comunale è di 6956 unità insediative, comprendente 4234 abitanti e 1545 posti lavoro. Ciò significa che esiste un potenziale di riserva che permette più del raddoppio dell'attuale popolazione, la quale, a fine anno 1994, contava 3'693 abitanti (vedi Annuario statistico ticinese, ed. 1995). Per sfruttare a pieno il potenziale edificatorio previsto dal PR si dovrebbe quindi verificare, nei prossimi 10,15 anni (di cui all'art. 15 LPT), un aumento di oltre il 100% della

popolazione attuale (con precisione del 114,6%). Situazione questa difficilmente ipotizzabile, specialmente se si considera che l'evoluzione demografica registrata nel comune negli ultimi decenni 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 2'586 unità nel 1970 a 2'956 nel 1980 e a 3'493 nel 1990, pari ad un aumento del 14% rispettivamente del 18%. Aumenti questi ben lontani da quello pronosticato per il prossimo decennio dal nuovo PR. Anche nelle ipotesi più ottimistiche, va escluso che nel prossimo decennio la popolazione del Comune di Gordola possa raddoppiare. Dallo studio sul compendio dello stato di urbanizzazione risulta inoltre che il 48,5% dei terreni posti nel comparto edificabile sono ancora liberi da costruzioni, il che equivale a 517'800 mq di superficie edificabile netta ancora disponibile, oltretutto già equipaggiata. In particolare nella frazione di Gordemo, dove sono siti i fondi del ricorrente, il 38,91% dei terreni posti in zona edificabile (pari a 23'800 mq di superficie) risultano non ancora edificati pur essendo già urbanizzati. In simili circostanze è comprensibile l'intenzione del Comune di non voler estendere oltre il perimetro edificabile, ma di mantenere come principio la conservazione del limite della zona edificabile previsto nel vecchio PR. In definitiva la richiesta del ricorrente di estendere la zona edificabile anche al suo particellare, non risponde ai precetti degli art. 1 e in particolare 3 LPT (insediamenti strutturati secondo i bisogni della popolazione) e oltretutto non adempie al requisito di cui all'art. 15 lett. b LPT e non è quindi conforme al diritto federale (cfr. DTF 114 Ia 255) pertanto non può trovare conferma in questa sede. Ciò significherebbe andare contro la 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). La decisione del consiglio comunale di non estendere oltre il comparto edificabile a Gordemo appare quindi corretta.

## **E. 6.2**

Anche il presupposto di una preesistente ampia edificazione, di cui all'art 15 lett. a LPT, non è in concreto adempiuto. A parte la presenza di una vecchia casa e di un rustico, il comparto che si estende fino alla condotta forzata AIL (limite fino al quale il ricorrente vorrebbe estendere la zona edificabile) risulta ancora libero da costruzioni. Il fatto che i terreni in questione appaiono già urbanizzati non può da solo comportare l'obbligo d'assegnazione alla zona edificabile.

## **E. 7**

A mente di questo Tribunale oltre al problema del sovradimensionamento ci sono però anche motivi di natura agricola, in particolare di salvaguardia del territorio viticolo. Le zone agricole comprendono, giusta l'art. 16 cpv. 1 LPT, i terreni idonei all'utilizzazione agricola o all'orticoltura e quelli che, nell'interesse generale, devono essere utilizzati dall'agricoltura; per quanto possibile devono essere delimitate ampie superfici contigue (art. 16 cpv. 2 LPT). L'art. 3 cpv. 2 lett. a LPT prescrive inoltre alle autorità incaricate di compiti pianificatori di mantenere all'agricoltura sufficienti superfici coltivate idonee. Queste hanno subito una drastica amputazione negli anni addietro, che rende particolarmente importante ed attuale la salvaguardia di quelle superstiti e ciò per tutta una serie di motivi (segnatamente le necessità dell'agricoltura stessa, l'esigenza di assicurare l'approvvigionamento alimentare del paese in caso di crisi, la protezione del paesaggio, la riserva di aree vergini per le

prossime generazioni). 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." Nel caso concreto, l'inserimento del fondo del ricorrente e di quelli confinanti in zona agricola è sicuramente conforme all'art. 16 LPT nonché ai principi di cui sopra: l'area all'esame non è, come detto, improduttiva né tanto meno sterile e forma un'area agricola relativamente vasta e pregiata anche dal punto di vista paesaggistico.

## **E. 8**

A riguardo della contestazione del vincolo per posteggio previsto sul mappale no. \_\_\_\_\_, va rilevato quanto segue. Per prassi costante del Tribunale federale una restrizione di diritto pubblico della proprietà è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 22ter Cost. solo se si fonda su di una base legale (che deve essere chiara ed esplicita quando la limitazione è particolarmente grave, cfr. DTF 114 Ia 117, consid. 3), è giustificata da un interesse pubblico preponderante, rispetta il principio della proporzionalità, non viola la garanzia della proprietà quale istituto e dà luogo a piena indennità ove equivalga ad una espropriazione (DTF 115 Ia 29 consid. 4; 114 Ia 249 consid. 5a; 114 Ia 337 consid. 2; 113 Ia 364 consid. 2). Nella fattispecie il problema della violazione della garanzia della proprietà quale istituto non si pone. I problemi espropriativi esulano invece da questa procedura.

### **E. 8.1**

Ai sensi dell'art. 26 LALPT il PR si compone di un rapporto di pianificazione, di rappresentazioni grafiche, di norme di attuazione e di un programma di realizzazione. Le rappresentazioni grafiche comprendono (art. 28 LALPT) i piani del paesaggio, delle zone, del traffico, delle attrezzature e costruzioni di interesse pubblico e il piano indicativo dei servizi pubblici. In particolare esse fissano la rete delle vie di comunicazione per i mezzi di trasporto pubblici e privati con la precisazione delle linee di arretramento, le vie ciclabili e pedonali, i sentieri e i posteggi pubblici (art. 28 cpv. 2 lett. p LALPT). Il vincolo in contestazione dispone pertanto di una base legale chiara ed esplicita.

### **E. 8.2**

Il ricorrente nega l'esistenza del requisito dell'interesse pubblico al posteggio in esame data la mancanza di un effettivo fabbisogno. Dagli atti a nostra disposizione si può però dedurre che nella fattispecie in esame, contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, sussiste in realtà un'effettiva necessità alla creazione di uno spazio per parcheggio pubblico. Con il sopralluogo si è potuto rilevare che, come spesso succede nei nuclei di paese, la

realizzazione di posteggi pubblici è dettata non solo dall'esigenza di creare delle aree di sosta in aggiunta a quelle già esistenti, ma pure dalla necessità di liberare le strette stradine e le corti del nucleo dall'ingombrante presenza di veicoli stazionati qua e là e di prevenire la disordinata realizzazione di posteggi privati in zone paesaggisticamente sensibili. Il Municipio nelle sue osservazioni al ricorso ha in effetti evidenziato che questa scelta pianificatoria si giustifica anche per meglio strutturare lo spazio pubblico presente al centro del nucleo, permettendo oltre la realizzazione di nuovi parcheggi pure un allargamento del campo stradale con un adeguato arredo. Alla luce di queste considerazioni, ben si può affermare che la misura pianificatoria proposta risponde ad un giustificato interesse pubblico.

#### **E. 9**

Resta da esaminare la questione a sapere se il vincolo rispetti il principio della proporzionalità e segnatamente se il mezzo adottato è il meno incisivo fra quelli possibili, è idoneo a conseguire lo scopo di interesse pubblico prefisso e se sussiste un rapporto ragionevole tra il risultato da raggiungere e la restrizione della proprietà necessaria al suo conseguimento (DTF 111 Ia 98, 113 Ia 137). Al proposito il ricorrente rileva come attualmente l'area soggetta al vincolo risulta già adibita a posteggio privato, quindi la situazione rimarrebbe sostanzialmente immutata dato che i nuovi posteggi non farebbero altro che sostituire quelli già esistenti. Inoltre qualora egli dovesse edificare il proprio fondo sarebbe chiamato a pagare un contributo sostitutivo per l'impossibilità di disporre di propri posteggi. A suo dire quindi la misura viola il principio della proporzionalità. Al riguardo va detto che l'ubicazione del fondo del ricorrente si presta senz'altro in modo ideale per un aumento di parcheggi pubblici nella frazione di Gordemo, essendo in pratica concomitante con un'area che già attualmente risulta adibita a questo scopo. Come già sopra rilevato questo intervento permetterà di ristrutturare l'intero spazio pubblico centrale del paese. Le altre ubicazioni per parcheggio previste sono per contro dislocate ai margini della frazione e quindi non si prestano altrettanto bene alla realizzazione dello scopo previsto. Per quel che concerne il rapporto tra sacrificio imposto al ricorrente ed esigenza pubblica, va detto che la misura non sembra ledere sproporzionatamente gli interessi del privato. L'edificazione in quanto tale della particella non viene compromessa, come neppure la possibilità di realizzare dei posteggi privati, essendo il fondo raggiungibile anche da un'adriana laterale. Sul paventato maggior costo di realizzazione dei parcheggi rispetto ad una attuazione lungo il fronte stradale principale, non sono state in definitiva adottate delle prove concrete da parte del ricorrente, ragion per cui la censura non può venir seguita. Quanto all'eventualità evocata dal ricorrente che il Comune prelevi un contributo sostitutivo per l'impossibilità di effettuare i posteggi, è tema che esula dall'ambito pianificatorio e quindi dal presente giudizio.

#### **E. 10**

Tassa di giudizio e spese seguono la soccombenza. Per questi motivi, viste le normative alla fattispecie applicabile, dichiara e pronuncia