

TI_GERICHTE 90.1996.55 vom 6. Februar 1997

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1996.55

FR: TI_GERICHTE 90.1996.55 du 6 février 1997

IT: TI_GERICHTE 90.1996.55 del 6 febbraio 1997

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

A norma dell'art. 38 LALPT contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al TPT entro 30 giorni dalla notificazione. L'art. 38 LALPT legittima a ricorrere il comune (cpv. 4 lett. a), i già ricorrenti, per gli stessi motivi (cpv. 4 lett. b), e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche decise dal Consiglio di Stato (lett. c, modificata dal 15.3.1995). Ciò premesso, i ricorsi, intimati nel termine di 30 giorni di cui all'art. 38 LALPT, sono tempestivi. La legittimazione ricorsuale è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. c LALPT.

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. 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 poggia 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. 6 LPT) e si armonizzi convenientemente con quella dei comuni vicini e regionale. Se il PR presentatogli per approvazione non risponde a questi requisiti o appare per altri versi insostenibile il Consiglio di Stato o lo rinvia sui punti difformi ordinando al Comune di procedere alle necessarie varianti oppure modifica il piano d'ufficio (art. 37 LALPT). Di norma l'autonomia comunale vuole che si segua la prima via. L'approvazione del PR da

parte del Consiglio di Stato quale autorità superiore di vigilanza non muta, malgrado l'effetto costitutivo di cui è munita, la natura del piano che è e rimane di diritto comunale. L'autorità di approvazione non può attraverso una modifica d'ufficio del PR sostituirsi al comune nell'ambito delle sue competenze, statuendo in suo luogo e vece contro la sua volontà, eludendo il processo di formazione democratica della volontà comunale: "nell'ambito della procedura approvativa il governo è unicamente autorizzato a decidere ev. modifiche del PR se il loro contenuto è chiaramente definibile e la modifica serve a emendare carenze o errori pianificatori evidenti " (DTF 111 Ia 69-70, consid. 3d, rilievo nostro). Così quando la soluzione può essere una sola, senza possibili alternative (A. Kuttler, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in Rep. 1991, pag. 45 seg., in part. pag. 55). Quanto al Tribunale della pianificazione del territorio non dispone, contrariamente al Consiglio di Stato, del sindacato d'opportunità (tranne, come nella fattispecie, in applicazione dell'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT, se col ricorso è impugnata una modifica d'ufficio del PR). Il ricorso è infatti proponibile solo contro la violazione del diritto (in particolare contro l'errata o mancata applicazione di una norma stabilita dalla legge o risultante implicitamente da essa, l'apprezzamento giuridico erroneo di un fatto, l'eccesso o l'abuso di potere, la violazione di una norma essenziale di procedura) e contro l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti per la decisione (art. 38 cpv. 2 e 3 LALPT).

E. 3

Scopo essenziale della pianificazione è di "assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio" (art. 22 quater Cost.). La LPT riprende e sviluppa tale postulato. Secondo l'art. 1 LPT 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. Deve garantire la difesa nazionale. Giusta l'art. 3 LPT il paesaggio va tutelato sia mantenendo sufficienti superfici coltivate per l'agricoltura, sia integrando in esso gli insediamenti, conservando i siti naturali e gli spazi ricreativi, 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 e moleste, di inserire molti spazi verdi e alberati, di creare vie pedonali e ciclabili. Si tratta di esigenze spesso volte contrastanti, di una realtà troppo complessa per poter essere gestita con formule riduttivamente rigide e schematiche. In realtà, solo un'attenta 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 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).

E. 4

Nel sistema della LPT il processo pianificatorio si svolge in 3 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. Due sono principalmente gli strumenti della pianificazione del territorio: il PD e il Piano di utilizzazione comunale, in Ticino detto PR. Il PD, che vincola solo le

autorità (art. 22 LPT) e non (direttamente) i privati, è lo strumento strategico per eccellenza a livello cantonale. E' in questo piano che si stabiliscono le grandi linee dell'organizzazione e dello sviluppo del territorio e si garantisce il coordinamento: "delle pianificazioni cantonali, di queste con quelle federali, dei Cantoni e delle Regioni limitrofe e delle pianificazioni regionali e comunali tra di loro" (art. 12 lett. b LALPT). In questo senso l'art. 1 della Legge sulla pianificazione cantonale (1980) statuisce che "il Cantone ... attua una politica di pianificazione indicativa, e una politica di pianificazione del territorio fra di loro coordinate." Il PD è costituito, giusta l'art. 14 LALPT, da obiettivi pianificatori cantonali, che definiscono il modello di organizzazione del territorio e stabiliscono gli indirizzi cantonali delle singole politiche settoriali di incidenza territoriale e da schede di coordinamento e rappresentazioni grafiche. Le due ultime indicano come sono coordinate le attività d'incidenza territoriale e precisano se si tratta di dati acquisiti, risultati intermedi o informazioni preliminari. Il PR è invece il classico strumento di pianificazione territoriale a livello comunale. La sua funzione principale è di disciplinare l'uso del territorio. Questo dev'essere suddiviso, giusta l'art. 14 LPT, almeno nella zona edificabile (art. 15), agricola (art. 16) e protetta (art. 17); con facoltà per il diritto cantonale di prevederne altre (art. 18 LPT). Il tutto in conformità col PD (art. 6 e 26 LPT), tenuto conto dei presumibili bisogni di sviluppo per i prossimi quindici anni e compatibilmente con le possibilità finanziarie del comune (art. 24 LALPT). Infine, il permesso di costruzione non è uno strumento pianificatorio vero e proprio, ma, in quanto subordinato alla conformità con la zona di PR (art. 22 LPT), è lo strumento attraverso il quale il PR trova concreta attuazione.

E. 5

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

E. 6

Le zone di mantenimento sono uno strumento straordinario cui si ricorre ove la pianificazione territoriale sia particolarmente problematica. A livello legislativo, la definizione di queste zone é riportata all'art. 23 OPT, entrato in vigore nel 1989, che prevede la possibilità di designare zone speciali giusta l'art. 18 LPT per la conservazione di piccoli insediamenti fuori delle zone edificabili a condizione che il PD cantonale (art. 8 LPT) lo preveda nelle rappresentazioni grafiche o nel testo. L'art. 23 OPT ha principalmente lo scopo di salvaguardare la struttura di una certa tipologia insediativa, perlopiù (ma non necessariamente) rurale, sottraendola agli eccessivi rigori dell'art. 24 LPT senza tuttavia doverle integrare nel "quasi monopolio" edilizio della zona edificabile ordinaria (art. 15 LPT). Le finalità possono essere eminentemente conservative (mantenimento della sostanza edilizia per la pregevolezza o il valore testimoniale del manufatto) oppure rivitalizzatrici, consentendo in misura ristretta nuove costruzioni che diano linfa alla vita comunitaria, con eventualmente la possibilità di integrare gli spazi rimasti inedificati (Baulücken). Il carattere d'assieme dell'insediamento, il valore storico, antropologico, paesaggistico, la necessità di mantenerlo in vita come nucleo insediativo vitale, come luogo di aggregazione sociale, e non solo di conservarne i singoli manufatti, può giustificare la creazione di una zona speciale (quale la ZMI) che affronti in modo complessivo ed omogeneo il problema anziché rinviare alla procedura autorizzativa degli interventi puntuali, edificio per edificio (art. 24 LPT). Degna di protezione, va subito precisato, sono tanto le zone di casali ("Weiler" nel testo tedesco) quanto quelle definite "degne di conservazione" ("Erhaltungszonene") dal testo italiano dell'art. 23 OPT; l'elemento caratterizzante di quest'ultimo é il prevalere dell'istanza conservatrice, con particolare riferimento al patrimonio rurale. Il Cantone ha tuttavia scelto per queste situazioni (rustici) piuttosto la via dell'art. 24 OPT, ponendo l'accento sui singoli oggetti da salvare piuttosto che sui relativi insiemi (cfr. l'istituzione dei cosiddetti "Inventari dei rustici").

E. 6.1

Più difficile é far rientrare nel quadro delle citate disposizioni anche i gruppi di case e villette fuori zona edificabile frutto della disordinata espansione edilizia degli ultimi decenni, com'è il caso nella fattispecie. Non si tratta ovviamente di zone di casali e neppure di zone degne di conservazione nel vero senso del termine; nella stragrande maggioranza di questi casi non importa conservare l'insediamento come tale o proteggerne la sostanza edilizia, sovente di mediocre fattura. Il comparto costituisce di solito una cellula deviante dell'assetto pianificatorio comunale, nato casualmente, senza un minimo di coesione sociale o uno spiccato "animus habitandi"; in linea di principio non vi sono motivi per privilegiarne la conservazione e tanto meno un eventuale completamento. E' ben difficile che simili forme insediative, prive di valenze storico-culturali, architettoniche, paesaggistiche, ecc., di cui sono portatrici quelle enunciate esemplificativamente dall'art. 23 OPT, presentino un interesse tale da meritare lo stesso regime eccezionale delle zone "limitatamente" edificabili previste dal disposto; staccate come sono dalla zona edificabile e troppo esigue per costituirne una a sé stante oppure situate ai margini di zone edificabili ipertrofiche (che non possono essere ampliate senza violare l'art. 15 LPT), devono essere puramente e semplicemente escluse dalla zona edificabile e trattate secondo i termini dell'art. 24 LPT. Non sarebbe infatti sostenibile che per inserire in una zona speciale del diritto cantonale gruppi insediativi senza particolare pregio bastino, in assenza di motivi stringenti che é difficile ipotizzare, garanzie meno severe di quanto ne chiede l'ordinanza federale o i parametri elaborati in materia dalla giurisprudenza. La zona di mantenimento degli

insediamenti, che manca già come detto a livello ticinese della necessaria codificazione nella LALPT e nel PD, non deve in altri termini costituire un espediente per istituire zone edificabili microscopiche né per aggirare le limitazioni imposte dall'art. 24 LPT (sentenza TRAM 22.2.1995 in re C. di _____).

E. 6.2

Nel caso concreto si deve convenire che le condizioni sopra enunciate ben difficilmente possono essere adempiute. Sia la ZMI nei pressi della chiesa di _____ (in pratica circoscritta alle 3 abitazioni _____, _____ e _____) sia di quella che interessa la proprietà _____ non presentano quella densità edificatoria minima da poter assurgere a zona edificabile speciale ai sensi dell'art. 18 LPT e 23 OPT (le zone di mantenimento richiedono un minimo di 5-6 costruzioni, limite al di sotto del quale va applicato l'art. 24 LPT), né tantomeno di nuova ZE ai sensi dell'art. 15 LPT (oltre le 10 costruzioni). Le costruzioni che la compongono (soltanto tre in un caso, addirittura un sola nell'altro) non appaiono invero come un gruppo di edifici raccolti, formanti un'unità insediativa coerente e chiaramente distinta ("Siedlungscharakter"). Il loro sorgere in zone discoste dalle aree di più antico insediamento del comune è avvenuto, al pari di numerose altre, anteriormente all'entrata in vigore delle norme pianificatorie oggi conosciute, e non si può certo dire che risponda ad un disegno unitario o ad una volontà di creare nuovi nuclei di aggregazione umana e sociale. Come evidenziato durante il sopralluogo, si tratta nel primo caso di un gruppo di moderne villette poste in sequenza lungo il pendio della collina, prive di particolari pregi storico-architettonici, che non formano alcun complesso unitario chiaramente individuabile sul terreno. A monte risultano separate dalla zona R2 da una strada di servizio e una fascia di arretramento inedificabile larga una quindicina di metri. Del tutto assente è poi il carattere di "gruppo insediativo unitario e funzionale" nel caso dell'altra ZMI, costituita in pratica dalla sola abitazione _____: essa si situa infatti in posizione decisamente eccentrica rispetto al comparto edificato, nel bel mezzo di una plaga prativa ai piedi di una collina boscosa; l'istituzione di una zona edificabile, ancorché speciale, per quest'unico fondo sarebbe decisamente inappropriata oltre che contraria ai dettami poc'anzi enunciati. In simili circostanze un'azzonamento come quello proposto dalle autorità comunali non può essere convalidato, né per quanto attiene le part. n. _____, _____ e _____, né per il fondo _____, essendo senz'altro contrario al diritto federale.

E. 6.3

. Né risulta determinante la circostanza che i terreni degli insorgenti siano in gran parte urbanizzati (accesso stradale, acqua, canalizzazioni,...), atti all'edificazione e addirittura già edificati. In effetti, adottando esclusivamente questo criterio per la definizione delle zone edificabili, si estenderebbe a dismisura il loro perimetro, disattendendo i precetti dell'art. 15 LPT (STF 119 Ib 133, 118 Ib 41 cons. 2c; 117 Ib 6 cons. 3). La decisione del Consiglio di Stato che esclude le proprietà dei ricorrenti dalla zona edificabile e ordina al comune l'elaborazione di una variante per definire un nuovo azzonamento (possibilmente in zona agricola) merita pertanto di essere tutelata.

E. 7

Prive di fondamento sono infine le invocate disparità di trattamento, per il fatto che, a detta degli insorgenti, altri fondi facenti parte di zone di mantenimento designate dal comune sono stati, d'ufficio, inclusi in zona edificabile dal Consiglio di Stato. A questo proposito si

rammenta, preliminarmente, che in ambito pianificatorio il principio di uguaglianza svolge un ruolo attenuato e deve essere valutato con prudenza. E' quindi possibile che fondi dalle caratteristiche affini e in posizioni analoghe siano trattati in modo diverso in quanto a destinazione e facoltà edificatorie. Occorre tuttavia che la pianificazione sia oggettivamente difendibile, vale a dire che non sia arbitraria. La massima costituzionale di uguaglianza coincide in materia con il divieto dell'arbitrio: una misura pianificatoria è così insostenibile quando la discriminazione che tocca il singolo immobile contraddice ogni ragionevole intento o allorché l'operato dell'autorità obbedisce a riflessioni inaccettabili, manifestamente estranee al problema (DTF 111 Ia 100 consid. 3, 107 Ib 339 consid. 4a, 103 Ia 257 consid. 4 e citazioni). Simili circostanze non si verificano però nel caso all'esame. A questo Tribunale non risulta infatti che la scelta della autorità cantonali di non approvare altre ZMI e di suggerire invece l'inserimento dei fondi interessati in zone edificabili ordinarie (art. 15 LPT) sia stata determinata da criteri discriminatori, manifestamente insostenibili o, peggio ancora, arbitrari; al contrario il diverso contesto territoriale e funzionale di questi altri comparti, unitamente alla loro maggiore consistenza edilizia, per numero e strutturazione, costituiscono delle motivazioni più che valide e convincenti a suffragio della differente scelta operata dal Consiglio di Stato. Anche questa censura, al pari delle precedenti, non può quindi essere accolta.

E. 8

Stando così le cose, il ricorso deve essere respinto. Tassa di giudizio e spese seguono la soccombenza. Per questi motivi, viste le normative alla fattispecie applicabili dichiara e pronuncia 1. I ricorsi sono respinti. 2. I ricorrenti sono condannati al pagamento in solido delle tasse di giudizio e delle spese per complessivi fr. 1000.-- (mille). 3.

Intimazione: _____ - Avv. _____, _____ - Immobiliare
_____, _____ - _____, _____ - _____
_____ e _____, _____ - Municipio di _____ - Consiglio di Stato,
_____ - Sezione pianificazione urbanistica,
_____ Tribunale della pianificazione del territorio II
presidente _____ Il segretario

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