

TI_GERICHTE 90.1997.1 vom 7. Juli 1997

TI Tribunale d'appello, 1997-07-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1997.1

FR: TI_GERICHTE 90.1997.1 du 7 juillet 1997

IT: TI_GERICHTE 90.1997.1 del 7 luglio 1997

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 37

è dato ricorso al TPT entro trenta giorni dalla notifica. Con la precisazione che, giusta l'art. 37 cpv. 1 LALPT, il Consiglio di Stato esamina gli atti e decide i ricorsi, approva in tutto o in parte il PR (ipotesi per l'appunto verificatasi in concreto) oppure nega l'approvazione.

1.2. L'art. 38 cpv. 4 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 (cpv. 4 lett. c). Nella fattispecie, la legittimazione attiva della ricorrente, già insorta in prima sede, per gli stessi motivi, 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.

1.3. Secondo l'art. 38 cpv. 2 LALPT il ricorso è proponibile contro la violazione del diritto e 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. Con il ricorso può inoltre essere impugnato ogni accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti per la decisione. Ciò esclude l'esame dell'opportunità da parte del TPT che deve peraltro esercitare il suo potere di apprezzamento nel rispetto dell'autonomia di cui il Comune gode in materia di pianificazione locale, facendo prova del riserbo che le autorità preposte alla pianificazione devono usare a norma dell'art. 2 cpv. 3 LPT nei confronti delle autorità subordinate, lasciando loro "il margine di apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti".

2. Scopi e principi della pianificazione 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 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 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 (inquinamento fonico, atmosferico, ecc.), 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, 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 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). In questo senso l'art. 3 cpv. 1 OLPT prescrive alle autorità che "dispongono di margine d'azione nell'adempimento e coordinamento dei compiti d'incidenza territoriale" di verificare quali sono gli interessi in causa, valutare se sono compatibili - e semmai con quali implicazioni - con lo sviluppo territoriale auspicato per quindi tener conto "nel miglior modo possibile di tali interessi, sulla base della loro valutazione".

3. **Zone di utilizzazione** La pianificazione del territorio avviene segnatamente attraverso il piano di utilizzazione comunale (PR), il quale, giusta l'art. 14 LPR, disciplina l'uso ammissibile del suolo, delimitando in particolare le zone edificabili, agricole e protette. Secondo l'art. 15 le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione che sono "già edificati in larga misura" (lett. a) o che saranno "prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni" (lett. b). Quanto alle zone agricole comprendono, giusta l'art. 16 LPT: a) i terreni idonei all'utilizzazione agricola e all'orticoltura; b) i terreni che nell'interesse generale devono essere utilizzati dall'agricoltura; con l'avvertenza che nella misura del possibile devono essere delimitate ampie superfici contigue. Infine l'art. 17 indica i valori, naturalistici o storico-culturali da proteggere con l'istituzione di apposite zone. Queste le zone prescritte dal diritto federale. I Cantoni possono prevederne altre (art. 18 LPT). Nel Canton Ticino l'art. 28 cpv. 2 lett. a LALPT dà facoltà al comune di "precisare la destinazione delle zone edificabili destinate all'abitazione e al lavoro prevedendo segnatamente zone per residenze esclusivamente o parzialmente primarie o secondarie, zone industriali o artigianali con adeguati servizi. All'interno delle zone possono essere previsti ulteriori vincoli o agevolazioni per particolari forme di utilizzazione quali quelle destinate al turismo o allo svago". Occorre tener presente che la definizione delle diverse zone ha essenzialmente valenza negativa. Se il difetto di elementi costitutivi di una zona esclude che le si attribuisca un determinato comparto, la loro presenza non lo comporta necessariamente. Non è infrequente che un comprensorio risponda alla definizione legale di più zone, si presti sia all'edificazione sia all'agricoltura o contenga valori naturali e paesaggistici che ne impongano la protezione a dispetto della conformità con altre destinazioni. 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 simili 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, 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.

4. **Zona edificabile** La ricorrente postula l'inclusione in zona edificabile dei suoi fondi. Premesso che non emergono motivi per non ritenerli di per sé idonei all'edificazione, occorre esaminare in primo luogo se adempiono il presupposto della lett. a), ossia se sono siti in un comparto già ampiamente edificato.

4.1. **Preesistente ampia edificazione:** art.- 15 lett. a) LPT 4.1.1. Per stabilire se un comparto è già ampiamente edificato si tien conto delle costruzioni già

esistenti, della natura della loro utilizzazione, delle infrastrutture presenti, delle licenze edilizie 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, a eccezione segnatamente delle costruzioni agricole. Determinanti non sono però le singole costruzioni, né le singole particelle: il requisito va esaminato per rapporto a tutto il comprensorio. Bisogna che le costruzioni creino un gruppo di case effettivamente abitato e utilizzato (purché non a scopo agricolo). Non basta peraltro la semplice presenza di un gruppo di case: queste devono presentare assieme il carattere di un insediamento unitario, devono formare un insieme 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 costruzioni 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 al diritto federale (DTF 116 Ia 336 ss consid. 4, 114 Ia 255 consid. 3c). Va tuttavia ricordato che il requisito della preesistenza di un'ampia edificazione, come gli altri dell'art. 15 LPT, può assumere valenza assoluta solo in senso negativo, serve cioè unicamente a escludere l'attribuzione a zona edificabile 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 dda).

4.1.1.1 In concreto I part. _____ e _____ sono siti entrambi sulla pendice della collina che sovrasta il nucleo del paese. Il primo, chiuso tra la stradina infossata che si inerpica a breve distanza dalle ultime case e il riale che scende poco più in là, il secondo confinante con l'altra sponda. Nella stretta striscia tra stradina e riale, al disotto del part. _____, il PR ha ritagliato un'esigua zona di mantenimento degli insediamenti: vi sorgono due costruzioni (una è un rustico "rielaborato"), chiaramente avulse dal contesto del nucleo. A parte ciò e gli episodi sporadici di una ZMI sul cocuzzolo della collina e di due altre, distanziate, a nord del part. _____ l'area collinare è sfuggita indenne all'edificazione. Nucleo e collina formano un comprensorio nettamente diviso tra la parte costruita e la zona verde che le fa da contorno. In nessun modo può essere affermato che i part. _____ e _____ si trovino in un comparto già ampiamente edificato. Non vi sono dunque motivi per includere i fondi litigiosi in zona edificabile ai sensi della lett. a) dell'art. 15 LPT. Che il PR del 1985, caduto in votazione popolare, avesse previsto di invadere parte dell'area collinare includendovi i fondi della ricorrente è privo di rilevanza.

4.2. Art. 15 lett. b) LPT 4.2.1. Solo terreni presumibilmente necessari all'edificazione nell'arco temporale del PR (15 anni) possono essere inseriti nella zona edificabile. Questa dev'essere contenuta entro tali limiti, pena la violazione del precetto costituzionale che prescrive un uso parsimonioso del suolo. E' il problema, delicato, del dimensionamento del PR. Un metodo per calcolarlo consiste nell'accertare il consumo di terreno edificabile degli

ultimi anni per quindi prevedere in base al trend evidenziato il fabbisogno dei prossimi quindici. Il risultato va aggiustato tenuto conto della prognosi di sviluppo demografico calcolata in base all'evoluzione negli anni precedenti. Il metodo è stato ritenuto compatibile con l'art. 15 LPT dal Tribunale federale (DTF 116 Ia 230). Un altro metodo basa la prognosi 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, tenuto conto dell'edificabilità concessa, la zona edificabile offra sufficiente ricettività alla popolazione e il necessario spazio alle attività lavorative e turistiche previste. La contenibilità dev'essere ragionevolmente commisurata al presumibile fabbisogno. L'azonamento deve tendere, come tutta la pianificazione, a realizzare un insediamento equilibrato, commisurato allo sviluppo che si vuole ragionevolmente imprimere al paese. Ciò richiede la ponderazione generale di tutti gli interessi essenziali attinenti al territorio (DTF 116 Ia 232, 114 Ia 369, 113 Ib 230 ss consid. 2c).

4.2.2. In concreto Dalla relazione tecnico-economica e dalle statistiche federali e cantonali risulta che gli abitanti hanno avuto una variazione positiva dell'11,11% dal 1950 al 1960, nel successivo decennio del 2,48% e nel seguente del 5,56%. Dal 1980 al 1989 l'aumento è calato al 3,04%. Gli abitanti che nel '70 erano ancora solo 428 sono saliti a 735 nell'80, per aumentare di ulteriori 227 unità e raggiungere quota 962 nel 1989. Di fronte a questo valore la contenibilità del PR è di 1453 abitanti. Si deve ammettere col Consiglio di Stato che "pur considerando la favorevole situazione del Comune" il dimensionamento del PR "va oltre le prevedibili necessità dei prossimi 15 anni." Non occorrono calcoli sofisticati per pervenire a questa conclusione. Giustamente, quindi, il Consiglio di Stato ha precisato che "in futuro, eventuali ulteriori proposte di ampliamenti della zona edificabile potranno essere esaminati favorevolmente unicamente se suffragati da un interesse pubblico preponderante e se non conflittuale con la zona agricola prioritaria." Alla luce di quanto precede è chiaro che l'inserimento in zona edificabile dei discussi particellari non risponde al presumibile fabbisogno, nei prossimi 15 anni, di terreni idonei alla costruzione, ai sensi dell'art. 15 lett. b) LPT. La zona prevista dal PR basta ampiamente allo scopo. Invano la ricorrente stigmatizza che, malgrado la loro particolare idoneità all'agricoltura, il PR abbia inserito in zona edificabile alcuni terreni in località _____ e _____, escludendone invece i part. _____ e _____ che vi si prestano malamente. La doglianza avrebbe unicamente senso se con l'eliminazione della discussa zona edificabile (di cui non è chiesto lo stralcio) i terreni propri all'edificazione risultassero insufficienti a coprire il fabbisogno dei prossimi 15 anni, carenza da doversi necessariamente colmare rendendo edificabili i fondi della ricorrente. Ora nulla di ciò è desumibile dagli atti. Di fronte ad un'ampia contenibilità, con o senza _____ e _____, lo stretto mantenimento del nucleo nei limiti dell'attuale perimetro, con una netta separazione dalla zona collinare, è perfettamente sostenibile. L'edificazione potrebbe difficilmente essere estesa ai fondi litigiosi senza doverla allargare all'intero comparto in contrasto coi precetti degli art. 3 cpv. 1 e 15 lett. b) LPT.

5. 5.1. Zona agricola La risoluzione governativa non trova solo giustificazione per motivi inerenti all'art. 15 LPT, ma, nella misura in cui inserisce i fondi litigiosi in zona agricola, merita conferma pure sotto il profilo dell'art. 16 LPT. Abbiamo sopra precisato che ai sensi di questo disposto 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 riduzione 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." 5.2. In concreto Non può far dubbio che se l'interesse agricolo dei fondi in questione è limitato, potendo essi servire unicamente allo sfalcio e a un po' di pastorizia, il loro valore paesaggistico è rilevante. Abbiamo detto sopra dell'importanza che la loro esclusione dalla zona edificabile riveste ai fini di un armonioso assetto del comprensorio per il felice rapporto che si instaura tra la parte alta del nucleo e la verde pendice collinare coi suoi prati, vigne sparse e boschi che le fa da fondale. Inserirvi una serie di casette non potrebbe che offendere, banalizzandolo, il paesaggio e incrementare per di più quella disseminazione insediativa che il PR si propone invece di arginare (art. 2 NAPR) in ossequio ai principi fondamentali del diritto pianificatorio federale. L'interesse della proprietaria a edificare i suoi fondi, non può, per quanto comprensibile, contrapporsi con successo all'interesse pubblico di preservare la funzione agricola e con essa paesaggistica del comprensorio. Interesse che integra quello di assicurare un corretto dimensionamento della zona edificabile. Giustamente, quindi, il Consiglio di Stato ha approvato l'inserimento in zona agricola dei fondi in discussione. Risulta chiaramente dalle pregresse considerazioni che la discussa soluzione pianificatoria è conforme al diritto e risponde ad un interesse pubblico preponderante. Il provvedimento rispetta inoltre il principio della proporzionalità e infatti non è fuori misura per rapporto allo scopo perseguito, è adeguato a conseguirlo e non potrebbe essere sostituito con successo da altro meno incisivo (DTF 117 Ia 318, 115 Ia 376). Il mancato inserimento in zona edificabile dei part. 51 e 52 e la loro assegnazione alla zona agricola non viola di conseguenza il precetto costituzionale della garanzia della proprietà e resiste indenne alla censura di arbitrarietà che la ricorrente solleva in coda al gravame invocando un'inesistente violazione della parità di diritto (ricorso pag. 9 in fine). Il Comune ha rettammente agito nella sfera della sua autonomia, senza eccedere il potere di apprezzamento che gli compete e dunque il Consiglio di Stato ha giustamente approvato su questo punto il PR. Il TPT, che non ha il sindacato di opportunità e che ad ogni modo non può sostituire una soluzione del Comune oggettivamente sostenibile con un'altra che ritenga preferibile, non può che riconoscere la legittimità della risoluzione qui impugnata. Per questi motivi, dichiara e pronuncia

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