

TI_GERICHTE 90.1997.152 vom 28. April 2000

TI Tribunale d'appello, 2000-04-28, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1997.152

FR: TI_GERICHTE 90.1997.152 du 28 avril 2000

IT: TI_GERICHTE 90.1997.152 del 28 aprile 2000

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

La competenza di questo tribunale è data dall'art. 26 quater lett. D LOG, introdotto con la Legge concernente l'istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio, entrata in vigore il 1° ottobre 1992. 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 marzo 1995). In concreto, la legittimazione ricorsuale del signor _____ e ora della Fondazione 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

L'art. 50 cpv. 1 della nuova Costituzione federale (Cost.) sancisce l'autonomia del comune 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). A livello cantonale questo principio è ancorato all'art. 16 della nuova Costituzione ticinese. 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, secondo cui "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. Deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale o non danno loro sufficiente attuazione. Se l'autorità di approvazione esige dal

Comune, per motivi oggettivi, di porre il PR in consonanza con l'ordinamento giuridico, il Comune invocherà invano la lesione della sua autonomia (116 Ia 226 segg. consid. 2a; Alfred Kuttler, *Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung*, in Rep. 1991, pag. 45 segg., in part. 55).

3. Attribuzione della proprietà alla zona agricola

3.1 Entrando nel merito della vertenza, occorre anzitutto ricordare che 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.

3.2 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) LPT), 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) LPT). Deve inoltre tener adeguatamente conto delle necessità delle infrastrutture pubbliche (DTF 114 Ia 251 consid. 5c).

3.3 Per stabilire se un terreno è già ampiamente edificato si tiene 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, a 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, 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 case più o

meno ravvicinate. 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 (DTF 116 Ia 336 segg. 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 segg. consid. 4 d).

3.4 Il requisito più delicato è quello della prevedibile necessità di usare determinati fondi per l'edificazione nell'arco di quindici anni. Il metodo solitamente usato consiste nel determinare quale 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 accettato 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 sì da contenere il doppio della popolazione (DTF 116 Ia 230). Il Tribunale federale ha condannato l'eccessivo schematicismo 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 assolutezza, 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 ed interessi essenziali attinenti al territorio (DTF 116 Ia 232, 114 Ia 369, 113 Ib 230 segg. consid. 2c).

3.5 Fatte queste premesse, nel caso di specie è innanzitutto necessario esaminare la questione generale della contenibilità teorica del PR di Paradiso (art. 15 lett. b) LPT). L'idoneità all'edificazione e le altre caratteristiche del comparto territoriale all'esame saranno singolarmente esaminate di seguito. Dal rapporto di pianificazione (cfr. pag. 33) si evince che la contenibilità teorica del nuovo PR indica un totale di 11'200 unità insediative, di cui 5'250 abitanti, 3'750 posti turismo e 2'200 posti lavoro. Ciò equivale ad una riserva di 1'665 unità abitative, dal momento che la popolazione residente a fine 1994 era di 3'585 abitanti (Annuario statistico ticinese, ed. 1995), corrispondente, nei 10-15 anni di cui all'art. 15 LPT, ad un aumento pari al 46% della popolazione attuale. Ora, l'evoluzione demografica registrata negli ultimi anni nel Comune di _____ rende improbabile l'esaurimento di una tale ricettività del PR. Gli abitanti del comune sono infatti passati da 3'261 nel 1980 a 3'372 nel 1990, pari ad un

aumento del 3,4%, a 3'400 nel 1998, registrando così un aumento della popolazione del 0,83% nell'ultimo decennio. Evidentemente non può essere sostenuto, in queste condizioni, che il fondo in discussione sia prevedibilmente necessario all'edificazione ai sensi dell'art. 15 lett. b) LPT. Ammettere il contrario significherebbe smentire la costante prassi secondo cui sussiste un interesse generale ad impedire, rispettivamente a ridurre, la formazione di zone edificabili troppo vaste (DTF 117 Ia 434 consid. 3 e, 302 consid. 4b, 116 Ia 221 consid. 3b, 115 Ia 384 consid. 4a, 114 Ia 364 consid. 4). Circa l'adempimento del presupposto di una preesistente ampia edificazione di cui alla lett. a) dell'art. 15 LPT, rispettivamente di una completa urbanizzazione, va rilevato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, fatta astrazione degli edifici che formano il nucleo di _____, la superficie in esame risulta libera da costruzioni. Non sono dunque neppure adempiuti i presupposti dell'art. 15 lett. a) LPT. Anche queste censure ricorsuali non possono pertanto essere accolte.

3.6 Per una completa ponderazione degli interessi in gioco deve tuttavia essere ancora verificato se esistono altre ragioni a supporto del mancato inserimento in zona edificabile del comparto in esame. Il comune di _____ ha ritenuto opportuno inserire i fondi della ricorrente in zona agricola, assoggettandola a sua volta ad un vincolo di protezione paesaggistica. Al proposito va rilevato che giusta l'art. 16 cpv. 1 LPT, le zone agricole comprendono 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. Per questo motivo, il fatto che il PD non includa espressamente un comparto in zona agricola non preclude a priori l'attribuzione dello stesso a tale zona. In concreto, dagli atti in nostro possesso risulta che, dallo studio specialistico fatto allestire dal comune, l'area comprensiva dei fondi della ricorrente rappresenta una delle rare occasioni del comune per la destinazione d'uso a scopo agricolo. Inoltre, come giustamente evidenziato dal Dipartimento nelle sue osservazioni, ritenuto che il comparto in esame costituisce parte integrante di un antico podere agricolo, la sua idoneità agricola risulta in definitiva storicamente comprovata.

E. 4

Vincoli di protezione paesaggistica e di monumento culturale

E. 4.1

Il contestato piano regolatore assoggetta la proprietà della ricorrente a tutta una serie di vincoli pianificatori che ne limitano l'edificabilità e lo sfruttamento. Prima di entrare nel merito delle singole censure occorre anzitutto rilevare che, come restrizioni di diritto

pubblico della proprietà privata, questi vincoli sono compatibili con l'art. 26 Cost. soltanto se riposano su una base legale (che deve essere chiara ed esplicita quando la limitazione è particolarmente grave, cfr. DTF 114 Ia 117, consid. 3), sono giustificati da un interesse pubblico preponderante, rispettano il principio della proporzionalità, non violano la garanzia della proprietà quale istituto e danno luogo a piena indennità ove equivalgono ad una espropriazione (DTF 10 febbraio 1992 in re Micheli, consid. 2; 113 Ia 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. Da verificare resta quindi se per ogni vincolo in concreto imposto sono stati rispettati i tre requisiti della base legale, dell'interesse pubblico e della proporzionalità, capaci di giustificare una limitazione della proprietà privata.

E. 4.2

La protezione della natura e del paesaggio è sancita a livello costituzionale dall'art. 78 Cost. che ne affida la competenza ai Cantoni, mentre fa carico alla Confederazione di rispettare nell'esecuzione dei propri compiti le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, come anche le rarità naturali e i monumenti culturali, con l'obbligo di conservarli intatti quando vi sia un interesse generale e preponderante. Il paesaggio è pure protetto dalla LPT: l'art. 3 cpv. 2 LPT proclama che il paesaggio dev'essere rispettato e che in particolare (lett. d) occorre conservare i siti naturali. Tale funzione è svolta in ambito comunale dal PR: l'art. 17 LPT prevede l'istituzione di zone protette comprendenti tra l'altro i "paesaggi particolarmente belli e quelli con valore naturalistico o storico-culturale" (lett. b), nonché "i siti caratteristici e i monumenti naturali e culturali" (lett. c). Il diritto cantonale può però prevedere altre misure adatte, al posto delle zone di protezione (art. 17 cpv. 2 LPT). La LALPT prevede espressamente all'art 28 cpv. 2 lett. h) la possibilità di fissare nelle rappresentazioni grafiche dei PR i vincoli speciali cui è assoggettata l'utilizzazione di taluni fondi, in particolare per la protezione delle acque, la tutela del paesaggio, dei contenuti naturalistici del paesaggio, degli edifici di pregio storico culturale o della vista panoramica. Inoltre, secondo l'art. 29 cpv. 2 lett. d) LALPT, il PR può prevedere l'obbligo di mantenere costruzioni, singoli alberi, gruppi di essi o siepi che concorrono a formare la bellezza e la caratteristica del paesaggio. Ne risulta quindi che l'imposizione dei vincoli è sorretta da una valida base legale. Accertata la base legale, occorre esaminare se i vincoli contestati sono sorretti da un interesse pubblico.

E. 4.3

Per quanto concerne l'inserimento dei fondi della ricorrente nella zona di protezione del paesaggio ZPP1, va anzitutto rilevato come l'area ineditata, che attornia il complesso colonico del nucleo di _____ caratterizzi, assieme ai pendii vignati posti nelle immediate vicinanze del Comune di _____, una parte delle pendici del _____, creando un'armoniosa cornice al territorio insediativo presente. Questo Tribunale ritiene quindi che a giusta ragione il pianificatore ha istituito su di essa un vincolo di protezione paesaggistica, disciplinato all'art. 24 NAPR. Con ciò si è evidentemente inteso evitare che un'ulteriore estensione degli insediamenti potesse pregiudicare l'integrità di questo paesaggio particolarmente meritevole. Ritenuto quindi come questa misura sia volta oltre che alla salvaguardia di una passata realtà rurale comunale, anche alla tutela della bellezza del territorio, essa va senz'altro rispettata e confermata anche in questa sede. Importante è al proposito rilevare come la delimitazione della zona residenziale nel vecchio PR sia stata effettuata in tempi in cui le peculiarità del

sito non erano ancora state riconosciute nella misura ora proposta. Avvalendosi di studi e di accertamenti che hanno potuto fornire un quadro complessivo del territorio, il Comune ha quindi potuto provvedere a predisporre un miglior e più appropriato ordinamento.

E. 4.4

La ricorrente censura infine l'imposizione del vincolo di monumento culturale a carico del nucleo di _____ e in particolare degli edifici posti ai mappali no. _____ e _____ RFD. In concreto gli oggetti storici protetti sono stati singolarmente indicati e definiti nell'art. 29 NAPR, norma che elenca i monumenti culturali d'importanza locale che il Comune intende salvaguardare. La misura pianificatoria adottata risulta quindi sorretta da una valida base legale. Quanto all'interesse pubblico a questa scelta pianificatoria, va innanzitutto rilevato che, giusta la giurisprudenza del Tribunale Federale, un edificio può essere qualificato quale monumento storico anche se non abbia in sé uno straordinario valore architettonico, ma sia tipico e caratteristico di un'epoca passata (DTF 91 I 342; cfr. inoltre art. 2 della nuova Legge sulla protezione dei beni culturali). Con il sopralluogo si è potuto constatare come il complesso colonico di _____ è degno di conservazione non solo per i suoi valori architettonici rurali, ma anche per i suoi significati storici: già menzionato nel lontano 1735 quale importante podere agricolo, essa rappresenta in definitiva l'ultima testimonianza ancora presente sul territorio comunale di un'epoca ormai trascorsa. L'interesse pubblico alla sua conservazione va quindi sicuramente confermato. Verificata la presenza di un interesse pubblico alla misura in contestazione, occorre ora esaminare se per rapporto alle circostanze concrete, il vincolo così adottato dal comune risulta ragionevole, attuabile e sopportabile e segnatamente se non sacrifica sproporzionatamente l'interesse privato contrapposto. Se così fosse il vincolo violerebbe il principio della proporzionalità (DTF 118 Ia 400). Come risulta dagli atti dell'incarto e dall'art. 29 cpv. 2 NAPR, il vincolo in esame non toglie alla proprietaria la possibilità di operare degli interventi edilizi sugli edifici in questione, fermo restando naturalmente che queste opere vengano eseguite in rispetto delle caratteristiche del nucleo protetto. Anzi interventi di manutenzione mirati sono persino auspicati dalla legge, ciò che è senz'altro corretto data l'importanza degli oggetti e l'interesse pubblico da loro rivestito. Il sacrificio imposto alla proprietaria appare quindi ragionevole e tutto sommato rispettoso del principio della proporzionalità.

E. 5

Ciò rilevato va detto in conclusione che l'interesse della ricorrente 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. Rettamente, quindi, il Consiglio di Stato ha approvato l'inserimento in zona agricola dei fondi in discussione, rispettivamente gli ulteriori vincoli imposti. Risulta infatti chiaramente dalle pregresse considerazioni che la discussa soluzione pianificatoria è conforme al diritto e risponde ad un interesse pubblico preponderante. I provvedimenti rispettano inoltre il principio della proporzionalità e infatti non sono fuori misura per rapporto allo scopo perseguito, sono adeguati a conseguirlo e non potrebbero essere sostituiti con successo da altri meno incisivi (DTF 117 Ia 318, 115 Ia 376). Il Comune ha quindi agito nella sfera della sua autonomia, senza eccedere il potere di apprezzamento che gli compete. 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. Infine, come già segnalato, questo Tribunale non è competente per pronunciarsi sulle richieste di espropriazione avanzate dalla ricorrente, le quali dovranno se del caso seguire la procedura della Legge cantonale specifica. Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia 1. Il ricorso è respinto . 2. La ricorrente è condannata al pagamento delle tasse di giudizio e delle spese per complessivi fr. 700.-- (settecento) . Non si assegnano ripetibili. 3. Intimazione: - avv. _____, _____ - Municipio di _____ - Consiglio di Stato, _____ - Sezione pianificazione urbanistica, _____ Tribunale della pianificazione del territorio Il presidente II segretario

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