

TI_GERICHTE 90.1997.172 vom 9. Dezember 1998

TI Tribunale d'appello, 1998-12-09, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1997.172

FR: TI_GERICHTE 90.1997.172 du 9 décembre 1998

IT: TI_GERICHTE 90.1997.172 del 9 dicembre 1998

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). Ciò premesso, il ricorso, intimato nel termine di 30 giorni di cui all'art. 38 LALPT, è tempestivo. La legittimazione ricorsuale è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. c LALPT.

E. 2

. Il ricorrente contesta innanzitutto una violazione del suo diritto di essere sentito, avendo il Consiglio di Stato modificato la scelta pianificatoria operata dal Comune senza interpellarlo. 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 a condizione che: a) l'istanza superiore possa pronunciarsi sulle questioni litigiose con lo stesso potere cognitivo di quella inferiore; b) l'istanza superiore eserciti effettivamente tale potere; c) il diritto di essere sentito violato nell'istanza precedente sia ristabilito in quella superiore; si deve cioè porre rimedio in questa sede alle carenze che hanno portato nella precedente istanza alla violazione del diritto di essere sentito (cfr. DTF 118 Ib 120 segg. consid. 4). Va tuttavia considerato che l'autorità di ricorso può sanare il vizio se il suo potere di cognizione è pari, nelle circostanze concrete, a quello dell'autorità inferiore. In casu il ricorrente, patrocinato

da un legale, 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' censurato il diritto di essere sentito, l'autonomia comunale, nonché la violazione di norme di cui alla LPT, temi tutti che rientrano nel suo potere cognitivo e sui quali questo Tribunale dispone del sindacato di opportunità trattandosi di una modifica d'ufficio (vedi considerazioni paragrafo 3 seguente) . Si può quindi concludere che semmai un vizio c'è stato, a questo è stato 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 26 maggio 1998. 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.

E. 3

Il ricorrente invoca pure la violazione dell'autonomia comunale e accusa il Consiglio di Stato di aver ecceduto il proprio potere di apprezzamento. Va premesso, in proposito, che 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 (art. 1 LE 73, art. 24 LALPT; DTF inedita 21 novembre 1990 in re comune di _____). 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. 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, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del Piano Direttore cantonale. L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 OPT. Se l'autorità di approvazione esige dal comune, per motivi oggettivi, di porre il PR in consonanza con l'ordinamento giuridico e in primo luogo con la Costituzione, il comune invocherà invano la lesione della sua autonomia (DTF 1. giugno 1995 in re Comune di _____, 116 Ia 226 seg. consid. 2a; Alfred Kuttler, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in Rep. 1991, pag. 45 seg., in part. 55). Quanto al Tribunale della pianificazione del territorio non dispone, contrariamente al Consiglio di Stato, del sindacato d'opportunità (tranne, in applicazione dell'art. 33 cpv. 3 lett. b) LPT, se col ricorso è impugnata una modifica d'ufficio del PR; cfr. DTF 23.6.1995 1P.135/1995 in re Fond. University of philosophy conc. 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). A mente di questo Tribunale, in concreto non sussistono i presupposti per ritenere violata l'autonomia comunale. Il Governo cantonale ha agito nei limiti del suo potere di apprezzamento, che, ricordiamo, abbraccia anche il sindacato d'opportunità, ma soprattutto la verifica del rispetto dei principi fondamentali della pianificazione del territorio, tra cui appunto il principio volto ad un uso parsimonioso del suolo in vista di un insediamento ordinato, commisurato ai bisogni della popolazione e dell'economia e rispettoso della salute dell'uomo e dell'ambiente. Concetti questi disattesi dall'autorità comunale, come diremo meglio in seguito, ragion per cui la modifica operata dal Consiglio di Stato appare giustificata.

E. 4

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 spesse 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. 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. 5.1

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 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).

E. 5.2

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; la creazione di piccole zone lontano dall'abitato può essere considerata non solo indesiderata ma addirittura contraria al diritto federale (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).

E. 5.3

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 schematismo 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 absolutezza, 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).

E. 5.4

Nel caso in esame questo Tribunale ritiene che l'assegnazione del particellare no. _____ alla zona edificabile non si giustifica essenzialmente perché il requisito di cui alla lett. a) dell'art 15 LPT sviluppato nel precedente considerando no. 5. 2, che prevede la presenza di un comparto già ampiamente edificato, rispettivamente che sancisce il principio della concentrazione delle aree edificabili e condanna l'edificazione sparsa, non è adempiuto. Il fondo del ricorrente risulta infatti completamente staccato dal comparto edificabile. Posto nella parte bassa del comune, esso costituisce in pratica un lembo di terra incuneato tra l'autostrada e il fiume, confinante a nord con la zona agricola e a sud con una sola particella sulla quale sorge un esercizio pubblico. Attribuire a questo comparto il carattere di zona edificabile marginale secondaria, come la giurisprudenza riconosce a certi piccoli territori posti al bordo della zona edificabile (cfr. DTF 124 II 394 ss), non è a mente di questo Tribunale corretto, trattandosi come detto di un terreno isolato che in nessun modo condivide la funzione insediativa dell'abitato principale del comune. Inoltre esso non possiede di per se nessun carattere insediativo unitario. Nulla rileva la presenza sul fondo medesimo e su quello adiacente di due costruzioni. Determinante ai fini dell'art 15 LPT non è infatti che la singola particella sia edificata, ma che lo sia l'intero comprensorio della quale essa fa parte. In conclusione quindi già per questo motivo l'assegnazione del

particellare no _____ alla zona edificabile non si giustifica.

E. 5.5

In concreto non risulta del resto neppure adempiuto il requisito della prevedibile necessarietà all'edificazione sancito dalla lett. b del medesimo disposto. Dal rapporto di pianificazione si evince che attualmente il comune di _____ conta 798 unità insediative, comprendente 693 abitanti, 45 posti lavoro e 60 posti turistici. Ritenuto che il nuovo PR è dimensionato per circa 1'400 unità insediative, suddivise in 1'130 abitanti, 220 posti di lavoro e 69 posti turistici, esiste un potenziale di riserva per l'edificazione che permette quasi il raddoppio dell'attuale popolazione. In simili circostanze è evidente che l'attribuzione di altri 2'000 mq di terreno alla zona edificabile non solo non risulta necessaria, ma appare contraria ai principi di legge di cui si è detto sopra.

E. 5.6

Abbondanzialmente va inoltre rilevato che in concreto si ha motivo di credere che neppure il requisito dell'idoneità all'edificazione è adempiuto. Infatti giusta l'art. 3 cpv. 3 lett. b) LPT le autorità incaricate di compiti pianificatori devono tra l'altro provvedere a che i luoghi destinati all'abitazione vengano preservati il più possibile da immissioni nocive o moleste per l'uomo, come può essere ad esempio il rumore. A questo proposito i piani regolatori rappresentano gli strumenti adatti per concretizzare le necessarie misure di protezione, in quanto che per la determinazione dell'azzonamento deve essere debitamente considerato pure l'impatto acustico che le varie fonti di rumore provocano su ogni singolo comparto territoriale. L'art. 24 cpv. 1 LPA prevede a questo proposito che, nuove zone destinate alla costruzione di abitazioni per il soggiorno prolungato di persone, possono essere create soltanto nelle regioni in cui le immissioni foniche non superano i valori di pianificazione o nelle quali questi valori possono essere rispettati mediante misure di pianificazione, sistemazione o costruzione. Questo anche per attuare il principio di cui all'art. 1 cpv. 2 LPA postulante una preventiva protezione contro eventuali effetti dannosi dell'ambiente sull'uomo. Per il caso all'esame dagli atti dell'incarto risulta che l'attribuzione del fondo del ricorrente alla nuova zona residenziale con conseguente assegnazione del grado di sensibilità II, non permette il rispetto dei valori di pianificazione. In effetti il fondo è situato proprio a ridosso dell'autostrada, oltre che in prossimità di importanti svincoli stradali e, come osserva la Sezione dipartimentale della protezione dell'aria e dell'acqua, è esposto ad un elevato carico fonico. Non si vede con quali provvedimenti pianificatori, di sistemazione o di costruzione si possa ridurre il rumore entro i limiti dei valori di pianificazione.

E. 6

Confermato il mancato adempimento dei presupposti per l'assegnazione alla zona edificabile, resta da esaminare la fondatezza dell'assegnazione del particellare del ricorrente alla zona agricola, censurata da quest'ultimo ritenuta l'area in questione poco pregiata dal profilo agricolo. 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 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'invasione. In questa funzione deve mantenere libere anche aree mediocrementemente idonee all'agricoltura ma meritevoli per altre considerazioni di essere conservate. Né la legislazione cantonale né quella federale, e tanto meno la giurisprudenza, prescrivono di attribuire alla zona agricola solo i comparti territoriali fertili, vasti e pianeggianti. Certo, questi, ed in particolare le aree SAC, sono i primi da inserire in zona agricola. Anche terreni meno idonei possono però senz'altro esservi inclusi. Nel caso concreto, il sopralluogo ha evidenziato che l'inserimento in zona agricola è assolutamente conforme all'art. 16 LPT; l'area all'esame non è infatti né improduttiva né tanto meno sterile. Il terreno è di natura essenzialmente prativa (adatto allo sfalcio quindi). Morfologia e clima lo rendono potenzialmente atto anche alla viticoltura. Nel complesso, ed in particolare se considerano anche i terreni agricoli adiacenti, si tratta di un'area sufficientemente vasta (perlomeno alle nostre latitudini) e soprattutto contigua, ed in questo si realizza quanto auspicato dal cpv. 2 dell'art. 16 LPT. Ciò considerato questo Tribunale ritiene pertanto che l'inserimento in zona agricola del particellare del ricorrente è sicuramente conforme all'art. 16 LPT nonché ai principi di cui sopra. Anche su questo punto quindi la censura del ricorrente non può venir accolta. 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.