

TI_GERICHTE 90.1997.2 vom 7. Juli 1997

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1997.2

FR: TI_GERICHTE 90.1997.2 du 7 juillet 1997

IT: TI_GERICHTE 90.1997.2 del 7 luglio 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, 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 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.

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 è 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'insieme 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" ("Erhaltungszonen") dal testo italiano dell'art. 23 OPT; l'elemento caratterizzante di quest'ultimo è 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 è 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 è 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 Sonvico).

E. 6.2

Nel caso concreto si constata che le condizioni enunciate nei precedenti considerandi ben difficilmente possono essere adempiute. Dalla documentazione in atti (planimetria) e dalle risultanze del sopralluogo emerge come l'area in esame é costituita da un vasto pendio orientato a sud-est, sul quale sono sparsi una mezza dozzina di edifici di natura perlopiù abitativa (primaria o secondaria). Tra le costruzioni si interpongono, a tratti, giardini, orti, prati, macchie di arbusti e alcuni vigneti. Ora, in simili circostanze si deve convenire con l'autorità governativa che la delimitazione di questa zona non presenta ancora quel minimo di coesione e densità edificatoria necessaria per poter assurgere a zona edificabile speciale ai sensi dell'art. 18 LPT e 23 OPT, né, a maggior ragione, a nuova ZE ai sensi dell'art. 15 LPT. Le costruzioni che la compongono non appaiono infatti come un gruppo di edifici raccolti, formanti un'unità insediativa chiaramente distinta (STF 119 Ia 302, cons. 3); al contrario si tratta, come detto, di 5-6 villette sparse e prive di particolari pregi storico-architettonici, situate ai margini della zona più densamente edificata che circonda il nucleo di _____, che comunque non formano un complesso unitario chiaramente individuabile sul terreno (cfr. STF 119 Ib 136 : due piccoli comparti di 6, rispettivamente, 2 abitazioni non sono sufficienti per formare una zona edificabile). Non vi é in realtà nessuna sostanza "degnà di essere conservata" propriamente detta (vuoi per motivi d'ordine storico, architettonico oppure ancora socio-culturali), né alcuna necessità di colmare eventuali lacune di un tessuto edilizio allo scopo di completarlo. Il loro sorgere in ordine sparso in una zona discosta e marginale dalle aree di più antico insediamento del comune (questi terreni erano esclusi dal perimetro edificabile anche nei precedenti PR) é avvenuto 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 un nuovo nucleo di aggregazione umana e sociale. In definitiva, é a giusto titolo che l'autorità governativa non ha convalidato l'azzonamento proposto dal Comune; in questo caso l'istituzione di una zona edificabile, seppur "limitata" nei contenuti come la ZMI, é senz'altro contraria al diritto federale.

E. 6.3

Altri importanti motivi impediscono l'attribuzione alla zona edificabile del mapp. n. _____ e degli altri compresi nell'originaria ZMI in località "_____": l'eccessivo dimensionamento del PR da un lato, e il contesto funzionale e territoriale del comparto dall'altro. Non si può infatti fare a meno di notare come il piano sottoposto per approvazione al Consiglio di Stato risulta già abbondantemente sovradimensionato, dal momento che permette un potenziale incremento di ca. il 140% del numero di abitanti rispetto alla popolazione residente a fine 1994. In simili circostanze l'aggiunta di ulteriori porzioni di terreno edificabile, ancorché di modeste dimensioni, a una zona edificabile già sovradimensionata secondo tutti i punti di vista non risponde certo ai precetti degli art. 1 e in particolare 3 LPT (insediamenti strutturati secondo i bisogni della popolazione) e nel contempo non adempie il requisito dell'art. 15 lett. b LPT (terreni prevedibilmente necessari all'edificazione entro i prossimi 15 anni). Né risulta determinante il fatto che i terreni della zona, compreso quello 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).

E. 6.4

Quale ulteriore motivo a suffragio dell'istituzione di una zona edificabile nel comparto "_____ " i ricorrenti hanno citato la scarsa idoneità agricola della zona. Ora, a prescindere dal fatto che le indicazioni del Consiglio di Stato non implicano necessariamente l'inclusione di dette superfici in una zona agricola, va riconosciuto che l'area è tutt'altro che improduttiva o irrilevante da questo profilo. Al contrario, e lo si è potuto constatare durante il sopralluogo, case e giardini sono sovente intervallati da vigneti (ne esiste uno anche su gran parte del fondo dei ricorrenti), macchie di alberi e prati. Certo, le caratteristiche morfologiche (terreno in pendenza) e fondiarie della zona (proprietà alquanto frammentata) rendono difficile, all'atto pratico, l'esercizio di un'attività agricola efficiente e moderna. Va tuttavia considerato che ai sensi dell'art. 16 LPT un terreno che non è attribuito alla zona edificabile dev'essere incluso, di massima, nella zona agricola quando è idoneo all'utilizzazione agricola o all'agricoltura (lett. a) o quando è compreso nei terreni che, nell'interesse generale, devono essere utilizzati dall'agricoltura (lett. b; cfr. anche l'art. 3 cpv. 2 lett. a LPT). La tutela di queste superfici è dettata, oltre che dalle necessità dell'agricoltura stessa e di assicurare l'approvvigionamento alimentare del paese in caso di gravi crisi, sempre più spesso dall'esigenza (in certi casi prevalente) di proteggere il paesaggio e di riservare aree vergini per le prossime generazioni. Non va dimenticato che il Comune stesso ha attribuito alla zona "_____ " (e più in generale a tutto il vasto pendio compreso tra il nucleo del villaggio a monte e la frazione dei "_____ " situata a valle) notevole pregio agricolo e paesaggistico, valutando che gli edifici esistenti si situano in " un contesto territoriale in cui hanno la priorità la gestione agricola del suolo e la salvaguardia della natura e del paesaggio " (cfr. formulazione dell'art. 50 NAPR relativo alle zone di mantenimento, ora abrogato dal CdS). Per questo motivo si è deciso di gravare tutta l'area in oggetto con un vincolo di protezione del "paesaggio emergente", che vieta ogni manomissione fisica dei fondi (cfr. art. 32 NAPR, approvato dal CdS). Alla luce anche di queste ultime considerazioni, la decisione del Consiglio di Stato che esclude la part. n. _____RFD dalla zona edificabile e ordina al comune l'elaborazione di una variante per definire un nuovo azzonamento (possibilmente in zona agricola, ma non necessariamente) merita di essere tutelata. A titolo puramente abbondanziale si segnala infine che, anche nella denegata ipotesi in cui questo Tribunale avesse ripristinato la zona di mantenimento degli insediamenti stralciata, gli insorgenti non avrebbero potuto realizzare nuove costruzioni sul fondo di loro proprietà, dato che il già citato l'art. 50 NAPR (abrogato dal CdS con la risoluzione impugnata) lo escludeva nel modo più tassativo (l'unica eccezione riguardava gli edifici "assolutamente indispensabili all'attività agricola).

E. 7

Stando così le cose, il ricorso non può essere accolto, né in via principale (attribuzione alla ZE ordinaria), né in via subordinata (conferma della zona di mantenimento proposta dal Comune). Tasse di giustizia e spese vengono accollate alla parte soccombente. Per questi motivi, viste le normative alla fattispecie applicabili, dichiara e pronuncia

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