

TI_GERICHTE 90.1997.31 vom 10. Oktober 1997

TI Tribunale d'appello, 1997-10-10, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1997.31

FR: TI_GERICHTE 90.1997.31 du 10 octobre 1997

IT: TI_GERICHTE 90.1997.31 del 10 ottobre 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 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 (cpv.

E. 4

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'azzoneamento 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. 4.1

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. 4.2

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. 4.3

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 assolutezza, non è da solo determinante. L'azzonamento 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

Nel caso di specie è innanzitutto necessario esaminare la questione generale della contenibilità teorica del PR (art. 15 lett. b LPT). L'idoneità all'edificazione e le altre caratteristiche del comparto territoriale all'esame saranno singolarmente esaminate di seguito. La risoluzione impugnata non fornisce nuovi dati al proposito; per il calcolo della contenibilità ci si deve rifare a quelli contenuti nella risoluzione di approvazione del nuovo PR del 3 luglio 1996 (n. _____). Dal rapporto di pianificazione (tabelle a p. 11 e 12) si evince che la contenibilità teorica del nuovo PR indica quale limite 7.516 unità insediative, di cui 4173 abitanti, 2072 posti-lavoro e 1271 posti-turismo. Ciò equivale ad una riserva di 2124 unità abitative, dal momento che la popolazione residente a fine 1994 era di 2049 abitanti (Annuario statistico ticinese, ed. 1995), corrispondente, nei 10-15 anni di cui all'art. 15 LPT, ad un possibile raddoppio della popolazione rispetto a quella attuale. Medesimo discorso vale per le unità insediative (termine che comprende oltre agli abitanti anche i posti-lavoro e i posti-turismo) : attualmente stimate in 3.675, dispongono di una riserva teorica di ben 3.841 unità. Ora, l'evoluzione demografica negli ultimi anni rende tuttavia altamente improbabile l'esigenza di una così elevata ricettività del PR. Gli abitanti del comune sono infatti passati da 1.646 nel 1980 a 2.017 nel 1990 e a 2.049 a fine 1994 (cfr. Annuario statistico ticinese, ed. 1995). Nello scorso decennio l'aumento risulta pertanto del 22% (1,9% annuo); se si considerano i dati sino al 1994, l'aumento medio negli ultimi 4 anni non raggiunge però che lo 0,4%. Il Rapporto di pianificazione stesso, laddove confronta i dati demografici attuali e futuri con la contenibilità teorica del PR, prevede per i prossimi 10-15 anni uno sviluppo massimo della popolazione residente sino a 2445 abitanti (p. 9) e a 4600 unità insediative. A quel punto rimarrebbe pur sempre un'ampia riserva di 1600 abitanti e 2916 unità insediative prima di raggiungere la piena contenibilità di PR. In tale evenienza, l'aggiunta di ulteriori zone edificabili a quelle già previste dal piano porterebbe a un sovradimensionamento complessivo delle zone edificabili di PR. Ciò non risponde ai precetti degli art. 1 e in particolare 3 LPT (insediamenti strutturati secondo i bisogni della popolazione) e, nel contempo, è contrario al requisito di cui all'art. 15 lett. b LPT (terreni prevedibilmente necessari all'edificazione entro i prossimi 15 anni). Considerato quanto sopra, il Consiglio di Stato ha giustamente escluso il f.n.

_____ dalla zona edificabile. Ciò corrisponde alla costante prassi, sancita da una consolidata giurisprudenza federale, " secondo cui sussiste un interesse generale ad impedire, rispettivamente a ridurre la formazione di zone edificabili troppo vaste " (DTF 21 marzo 1994 in re O. S. c. Consiglio di Stato del Canton Ticino rel. al PR di _____, IP.

_____/1993; cfr. pure la giurisprudenza ivi citata, DTF 117 Ia 307 consid. 4b, 438 consid. 3e, 116 Ia 231 in alto, 114 Ia 369).

E. 6

A prescindere dalla questione del netto sovradimensionamento della zona edificabile definita dal PR, vi sono però altri fondati motivi che suggeriscono di escludere la part. n. _____ dal comparto edificabile. Il fondo, ineditato, è occupato in parte da bosco, in parte da prato. Il lato ovest è costituito dal litorale, mentre a est è delimitato dalla strada cantonale; al di sopra di questa si estende una vasta area agricola e di rispetto paesaggistico. Sul lato meridionale si estende un o fin sulla riva. Solo a nord il fondo confina direttamente con la piccola zona residenziale-_____ (già zona di mantenimento _____). Non si può quindi affermare che si tratti di un territorio già ampiamente edificato, che necessiti di una completazione del tessuto edilizio (“_____”). Va d'altronde sottolineato che l'istituzione stessa di questa zona residenziale-_____, limitata a sole 4-5 abitazioni, riveste carattere del tutto eccezionale; già si è detto che, di norma, tali piccole zone, staccate dagli abitati, non solo sono indesiderate ma addirittura contrarie al diritto federale (cfr. cons. 4.2.). Nel caso specifico l'unica finalità della zona _____ è quella di fornire un quadro pianificatoriamente coerente e ordinato ad una sostanza edilizia già presente, sorta probabilmente prima dell'entrata in vigore delle norme pianificatorie oggi conosciute. Non deve invece essere il pretesto per estendere ulteriormente l'edificazione, includendovi anche terreni liberi situati in posizione marginale come il mappale n. _____; tanto più se si considera il pregiato contesto paesaggistico e naturalistico nel quale è inserito. A questo proposito si osserva che quella in esame risulta essere una delle poche zone allo stato naturale ancora presenti lungo la riva del _____ in territorio di _____, caratterizzata dalla presenza di una rigogliosa vegetazione ripariale (arbusti, canneti). Come ricordato dal CdS, queste superfici sono alquanto rare lungo le rive dei laghi ticinesi, dal momento che le proprietà private e le costruzioni hanno occupato, negli scorsi decenni, gran parte degli spazi disponibili. La speculazione fondiaria degli anni '60 e '70, ed una politica allora piuttosto miope da parte dell'ente pubblico, hanno gravemente compromesso il carattere originario delle rive in quasi tutti i comuni ticinesi, sia sul _____ sia sul _____. Ora, misure pianificatorie che limitano l'edificabilità dei terreni situati direttamente a lago rivestono non solo un chiaro e sentito interesse pubblico, che prevale su quello del privato teso all'edificazione di queste superfici, ma contribuiscono anche a concretizzare il principio di cui all'art. 3 cpv. 2 lett. c. LPT, che impone alle autorità incaricate di compiti pianificatori di adattare i loro piani d'utilizzazione per tener libere le rive dei laghi. Le censure ricorsuali non possono pertanto essere accolte nemmeno su questo punto.

E. 7

Priva di fondamento è infine l'invocata disparità di trattamento, per il fatto che il fondo dei ricorrenti sarebbe l'unico nei paraggi a non essere stato incluso nell'area edificabile. 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 dell'autorità cantonale di escludere il fondo dei ricorrenti dalla zona residenziale sia stata determinata da criteri discriminatori, manifestamente insostenibili o, peggio ancora, arbitrari. Al contrario, la diversa strutturazione edilizia (in particolare l'assenza di costruzioni) e la posizione marginale rispetto al comparto già edificato (non si tratta, come già detto, di uno spazio libero interstiziale) giustificano il diverso trattamento nei confronti degli altri fondi inclusi nella zona _____.

E. 8

. Stando così le cose, il ricorso , nella misura in cui chiede l'inserimento del fondo in zona edificabile, deve essere respinto . Tassa di giudizio e spese seguono la soccombenza. 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.