

TI_GERICHTE 90.1998.136 vom 24. Mai 2002

TI Tribunale d'appello, 2002-05-24, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1998.136

FR: TI_GERICHTE 90.1998.136 du 24 mai 2002

IT: TI_GERICHTE 90.1998.136 del 24 maggio 2002

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. La LALPT legittima a ricorrere il comune (art. 38 cpv. 4 lett. a) LALPT), i già ricorrenti, per gli stessi motivi (art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT), e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche decise dal Consiglio di Stato (nuovo art. 38 cpv. 4 lett. c) LALPT), in vigore dal 15 marzo 1995). In concreto, la legittimazione attiva del ricorrente, giusta l'art. 38 cpv. 4 lett. c) LALPT è pacifica. 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 : 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 seg. consid. 2a; Alfred Kuttler, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung,

in Rep. 1991, pag. 45 seg., in part. 55).

E. 3.1

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. 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).

E. 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; 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. 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 LPT 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 quindici. 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 quindici 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. 4.1

Nel caso di specie è innanzitutto necessario esaminare la questione generale della contenibilità teorica del PR (art. 15 lett. b) LPT). Il Consiglio di Stato adduce infatti, come motivo principale per la mancata approvazione degli ampliamenti in parola (zona NV: ca.

4'700 mq e zona NV: ca. 14'500 mq), il palese sovradimensionamento della zona edificabile del comune di _____ (cfr. decisione impugnata, p.to 4, p 8-10). Al proposito si osserva che dal Rapporto di pianificazione risulta che il nuovo PR di _____ è dimensionato per una contenibilità teorica di circa 1020 unità insediative, ciò che corrisponde in pratica al raddoppio della situazione attuale che conta 555 unità. Per sfruttare a pieno il potenziale edificatorio previsto dal PR si dovrebbe quindi verificare, nei prossimi 10,15 anni (di cui all'art. 15 LPT), un aumento dell' 84% della popolazione attuale. Situazione questa difficilmente ipotizzabile, specialmente se si considera che l'evoluzione demografica, registrata nel comune negli ultimi decenni, rende altamente improbabile l'esigenza di una così elevata ricettività del PR. In effetti, come rilevato dall'Annuario statistico ticinese, la popolazione economica residente nel comune è passata da 306 unità nel 1970 a 359 nel 1980 e a 425 nel 1990, pari quindi ad un aumento del 18,3% nel decennio 1980-1990. Per completezza si rileva inoltre che, secondo i dati pubblicati dall'Ufficio statistica sul sito _____, alla voce "Regione, distretto, comuni", gli abitanti di _____ ammontavano al 31 dicembre 2000 a 524 unità, pari quindi ad un aumento del 23.3% nel decennio 1990-2000. Aumenti questi ben lontani da quello pronosticato per il 2010 dal nuovo PR. Anche nelle ipotesi più ottimistiche, va escluso che nel prossimo decennio la popolazione del comune di _____ raddoppi.

E. 4.2

Va inoltre osservato che, secondo la tabella teorica - compendio giugno 1995, allegata al Rapporto di pianificazione, ben 12.22 ettari della superficie edificabile netta (SEN) complessiva delle zone in parola, che ammonta a 24.26 ettari, risulta ineditata, rappresentando quindi un'ampissima riserva di area edificabile per i prossimi quindici anni. Al proposito si osserva che, secondo il Rapporto di pianificazione, la decisione di aprire all'edificazione nuovi comparti sarebbe motivata dalla necessità di far fronte al forte fenomeno della tesaurizzazione dei terreni, che contrasterebbe il raggiungimento degli obiettivi fissati dal PR. A questo argomento va anzitutto contrapposto che, a mente del Tribunale federale, anche i terreni tesaurizzati devono essere compresi nel calcolo del fabbisogno, posto che altrimenti i proprietari dei fondi potrebbero esercitare un'inammissibile influenza sull'evoluzione dell'assetto territoriale (cfr. UFGP/UPT, Commentario LPT, ad art. 15, cifra 82). Inoltre, come rileva giustamente il Consiglio di Stato, l'apertura di nuovi comparti edificabili non risolve di certo il problema della tesaurizzazione, che viene semmai amplificato. In simili circostanze, altro non si può concludere che i previsti ampliamenti delle zone edificabili NV e R2 di _____ non rispondono evidentemente ai precetti degli art. 1 e in particolare 3 LPT (insediamenti strutturati secondo i bisogni della popolazione), risultando nel contempo contrari al requisito di cui all'art. 15 lett. b) LPT. La loro adozione da parte del comune è quindi contraria al diritto federale (cfr. DTF 114 Ia 255) e pertanto non può trovare conferma in questa sede. 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. 673/1993; cfr. pure la giurisprudenza ivi citata, DTF 117 Ia 307 consid. 4b, 438 consid. 3e, 116 Ia 231 in alto, 114 Ia 369). Già per questi motivi il ricorso non può trovare quindi accoglimento.

E. 5.1

L'impugnata risoluzione deve essere tutelata anche alla luce delle norme che presiedono all'istituzione delle zone agricole. Queste comprendono, giusta l'art. 16 cpv. 1 lett. a) e b) LPT, 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). Ciò non significa consacrazione di un'aprioristica preminenza dell'interesse agricolo, ma riconoscimento della sua importanza nella ponderazione dei contrapposti interessi.

E. 5.2

Il legislatore ticinese ha avvertito la gravità del problema prescrivendo, nella Legge sulla conservazione del territorio agricolo (LTAgr), la conservazione, per quanto possibile e purché non vi si oppongano interessi prevalenti, dei terreni idonei all'agricoltura. Ai sensi di tale legge la zona agricola comprende, oltre le SAC e gli ulteriori terreni idonei alla campicoltura e alla foraggicoltura di prima e seconda priorità, anche i terreni agricoli sussidiari che nell'interesse generale devono essere utilizzati dall'agricoltura (art. 5 lett. c) LTAgr). 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. In concreto, la mancata approvazione dell'ampliamento delle zone NV e R2 di _____ è assolutamente conforme all'art. 16 LPT. Inoltre le aree a confine con la zona R2, fra cui il fondo del ricorrente, non sono improduttive né tanto meno sterili. Lo stesso comune rileva, in sede di risposta, come tali superfici vengono adibite allo sfalcio. Esse formano inoltre con altri terreni agricoli non oggetto della presente procedura un'area agricola relativamente estesa. Considerate queste indicazioni, l'operato governativo ossequia la legislazione cantonale sul territorio agricolo. A fronte di queste considerazioni è pianificatoriamente irrilevante che i terreni possiedano un grado di urbanizzazione abbastanza elevato, come fatto valere dal comune in sede di osservazioni.

E. 6

Per tutti questi motivi il ricorso viene respinto e la decisione impugnata confermata. Le spese e la tassa di giudizio seguono la soccombenza. Poiché il comune è comparso in causa senza successo per motivi attinenti alla sua funzione e non per tutelare i suoi particolari interessi, si prescinde dal prelievo di spese e tassa di giudizio. Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia 1. Il ricorso è respinto . 2. Le spese e la tassa di giudizio vengono poste a carico del ricorrente nella misura di fr. 500.-- (cinquecento). 3. Intimazione: _____ - _____ - _____, _____ - avv. _____, _____ - Consiglio di Stato, _____ - Sezione pianificazione urbanistica, _____ Tribunale della pianificazione del territorio Il presidente Il segretario

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