

TI_GERICHTE 90.1998.30 vom 6. November 2000

TI Tribunale d'appello, 2000-11-06, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1998.30

FR: TI_GERICHTE 90.1998.30 du 6 novembre 2000

IT: TI_GERICHTE 90.1998.30 del 6 novembre 2000

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 (cpv. 4 lett. c). In concreto la legittimazione attiva dei ricorrenti è senz'altro data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. c) 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. In 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.

E. 3

Entrando nel merito della vertenza, va anzitutto ricordato che scopo essenziale della pianificazione è di assicurare "un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e un ordinato insediamento del territorio" (art. 75 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. 4.1

La pianificazione del territorio avviene segnatamente attraverso il PR, il quale, giusta l'art. 14 LPT, disciplina l'uso ammissibile del suolo, delimitando in particolare le zone edificabili, agricole e protette. Secondo l'art. 15 LPT le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione che sono "già edificati in larga misura" (lett. a) o che saranno "prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni" (lett. b). Quanto alle zone agricole comprendono, giusta l'art. 16 LPT: a) i terreni idonei all'utilizzazione agricola e all'orticoltura; b) i terreni che nell'interesse generale devono essere utilizzati dall'agricoltura; con l'avvertenza che nella misura del possibile devono essere delimitate ampie superfici contigue. Infine l'art. 17 LPT indica i valori, naturalistici o storico-culturali da proteggere con l'istituzione di apposite zone. Queste le zone prescritte dal diritto federale; i Cantoni possono tuttavia prevederne delle altre (art. 18 LPT). Nel Canton Ticino l'art. 28 cpv. 2 lett. a) LALPT dà facoltà al comune di "precisare la destinazione delle zone edificabili destinate all'abitazione e al lavoro prevedendo segnatamente zone per residenze esclusivamente o parzialmente primarie o secondarie, zone industriali o artigianali con adeguati servizi. All'interno delle zone possono essere previsti ulteriori vincoli o agevolazioni per particolari forme di utilizzazione quali quelle destinate al turismo o allo svago" .

E. 4.2

Occorre tener presente che la definizione delle diverse zone ha essenzialmente valenza negativa. Se il difetto di elementi costitutivi di una zona esclude che le si attribuisca un determinato comparto, la loro presenza non lo comporta necessariamente. Non è infrequente che un comprensorio risponda alla definizione legale di più zone, si presti sia all'edificazione sia all'agricoltura o contenga valori naturali e paesaggistici che ne impongano la protezione a dispetto della conformità con altre destinazioni. 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 simili casi è imprescindibile (DTF 113 Ia 448 ss consid. 4bc/bd, 114 Ia 250 ss consid. 5b, 118 Ib 344 ss 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, 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. 4.3

Nel caso concreto, i motivi che hanno indotto il Consiglio di Stato a respingere la proposta dal Comune per il nucleo di _____ vanno essenzialmente ricercati nel fatto che l'ampliamento della zona edificabile viene ad invadere il comparto agricolo posto a valle della strada di accesso alla zona. Inoltre, secondo il Governo, "le edificazioni che vi si vogliono inglobare non hanno alcun valore storico" (cfr. decisione impugnata, p. 16). Di tutt'altro avviso i ricorrenti, secondo i quali il comparto risponderebbe a tutti i requisiti legali per essere attribuito alla zona edificabile (idoneità, urbanizzazione, preesistente ampia edificazione,..) e le costruzioni e le proprietà ivi situate avrebbero da sempre fatto parte del nucleo di _____, "(...) nucleo che alla fine degli anni quaranta è stato modificato e suddiviso a seguito della costruzione di quella strada d'accesso, che ora ne vorrebbe diventar il confine naturale" .

E. 4.4

Per quanto attiene all'idoneità all'edificazione si osserva che tale requisito va generalmente riconosciuto 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). Orbene, in concreto, dall'esame degli atti e dalle risultanze del sopralluogo non emergono motivi per non ritenere il piccolo comparto posto a valle della strada, su cui sorgono tre edifici, di per sé idoneo all'edificazione. Ritenuto che il requisito dell'idoneità è senz'altro soddisfatto, occorre esaminare se sono adempiuti anche i presupposti della lett. a) o della lett. b) dell'art. 15 LPT.

E. 4.5

Per stabilire se un comparto è già ampiamente edificato si tiene conto delle costruzioni già esistenti, della natura della loro utilizzazione, delle infrastrutture presenti, delle licenze edilizie 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 esaminato per rapporto a tutto il comprensorio. Bisogna che le costruzioni creino un gruppo di case effettivamente abitato e utilizzato (purché non a scopo agricolo). Non 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 costruzioni più o meno ravvicinate. Dipenderà dalla tradizione insediativa locale la densità edificatoria minima. In certe zone potrà essere ammessa una certa dispersione, in altre solo la contiguità sarà significativa. Facenti parte dell'insediamento possono pure essere considerati, secondo le circostanze, gli eventuali vuoti che presenta il suo tessuto (Baulücken), o quelle adiacenze non costruite che però attengono all'insieme e non devono per prevalenti motivi avere altra attribuzione. 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 ss consid. 4, 114 Ia 255 consid. 3c). Va tuttavia ricordato che il requisito della preesistenza di un'ampia edificazione, come gli altri dell'art. 15 LPT, può assumere valenza assoluta solo in senso negativo, serve cioè unicamente a escludere l'attribuzione a zona edificabile di quei terreni che incontrovertibilmente non presentino i requisiti necessari. Negli altri casi si dovrà procedere a ponderazione (DTF 113 Ia 450 ss consid. 4 dda).

E. 4.6

Nel caso concreto, il comparto inserito in zona edificabile, di ca. 1'300 mq, è situato a valle della strada di accesso al nucleo di _____, poco distante dal bosco, ed è caratterizzato dalla presenza di alcune vecchie costruzioni. Analizzando la struttura insediativa e l'organizzazione del nucleo sovrastante, si deve convenire che, nella fattispecie, il requisito della preesistente ampia edificazione può essere ritenuto adempiuto. Dagli atti pianificatori acquisiti all'incanto e in base al sopralluogo esperito da questo Tribunale si è potuto infatti stabilire che la modifica del limite della zona edificabile è volta essenzialmente al recupero degli edifici facenti parte del vecchio nucleo, separati dall'aggregato originario a seguito della costruzione negli anni '40 della strada d'accesso alla zona (cfr. Relazione di pianificazione, p. 13). E in effetti, facendo astrazione della strada, la trentina di costruzioni che compongono il nucleo appaiono invero come un'unità insediativa coerente e chiaramente delimitata, rispondente ad un disegno unitario. Tutti questi elementi portano ad ammettere la necessità dal profilo dell'interesse pubblico ad inserire i fondi dei ricorrenti in zona edificabile, fornendo un quadro pianificatoriamente coerente e ordinato alla sostanza edilizia ivi presente. Alla luce di queste considerazioni, la decisione governativa di non approvare l'azzonamento in contestazione non appare quindi sorretta da valide ragioni concernenti il contesto pianificatorio e la natura dei fondi dei ricorrenti, che formano parte integrante del nucleo di _____: l'attribuzione delle proprietà alla zona edificabile si inserisce infatti in un ridisegno del nucleo coerente e razionale. Da ciò risulta che la correzione dei suoi limiti concorre a recuperare un assetto territoriale consolidato ed equilibrato, alterato in passato dalla formazione della strada. L'interesse agricolo dell'area risulta invece secondario: lo stesso Consiglio di Stato, più che per le potenzialità agricole dei fondi, ne ha infatti decretato l'inedificabilità per motivi tecnico-pianificatori. Per tutti questi motivi la decisione del Consiglio di Stato non merita di venir condivisa.

E. 5

Alla luce di queste considerazioni il ricorso viene accolto e la risoluzione impugnata annullata, nella misura in cui non approva l'ampliamento della zona edificabile in località "_____". Al Cantone, soccombente in concreto, viene fatto obbligo di corrispondere adeguate ripetibili ai ricorrenti, patrocinati da un avvocato. Si prescinde per contro dall'assegnazione di tasse di giustizia e spese. Per questi motivi, visti gli articoli applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia