

# TI\_GERICHTE 90.1998.43 vom 3. Mai 1999

TI Tribunale d'appello, 1999-05-03, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.1998.43](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1998.43)

FR: TI\_GERICHTE 90.1998.43 du 3 mai 1999

IT: TI\_GERICHTE 90.1998.43 del 3 maggio 1999

## 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), i proprietari dei fondi la cui situazione è stata modificata dalla decisione del Consiglio di Stato (cpv. 4 lett. c). In concreto, la legittimazione attiva del ricorrente è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. a) LALPT. Inoltrato nel termine di legge, e quindi tempestivo, il ricorso è ricevibile.

### E. 2

Il ricorrente invoca innanzitutto 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 Gandria, 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 Breganzona). 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 della consonanza del PR con gli scopi e i principi fondamentali della pianificazione del territorio volti a garantire un uso parsimonioso del suolo e un insediamento ordinato, commisurato a bisogni della popolazione e dell'economia, rispettoso della salute dell'uomo e dell'ambiente. Concetti questi in parte disattesi dall'autorità comunale, come diremo meglio, esaminando le singole censure, nei seguenti considerandi.

### **E. 3**

Come rilevato nei fatti il Comune di \_\_\_\_\_ censura innanzitutto la modifica apportata dal Governo all'art. 2 delle NAPR volta ad escludere dal comprensorio disciplinato dal PR l'area forestale (cfr. pag. 29 decisione impugnata). Al riguardo va detto che giusta l'art 18 cpv. 3 LPT, l'area boschiva è definita e protetta dalla legislazione federale. La legge federale sulle foreste (LFo) ha infatti lo scopo di garantire la conservazione e la protezione della foresta (art 1 LFo) di definirla e quindi di stabilirne le condizioni di cambiamento (art. 4 e segg. Lfo). Giusta l'art. 20 cpv. 2 LFo spetta ai Cantoni emanare le necessarie prescrizioni di pianificazione e di gestione. Al riguardo l'art. 51 LFo sancisce che i Cantoni devono provvedere all'organizzazione razionale del servizio forestale, suddividendo il territorio in circondari e settori forestali, rispettivamente affidandone la cura ad ingegneri forestali diplomati. La legge cantonale sulle foreste (LCFo), appena entrata in vigore, ha quale scopo di applicare e completare la legislazione forestale federale (art 1 cpv. 2). Essa stabilisce appunto le norme circa la gestione del bosco, imponendo la creazione di un Servizio forestale distribuito su tutto il territorio, nonché l'allestimento da parte del Consiglio di Stato di un Piano forestale cantonale che definisca le funzioni, gli obiettivi generali ed i principi di gestione valevoli per tutta l'area forestale (art. 20 LCFo), e quindi l'allestimento di un piano di gestione che concretizzi le indicazioni del piano forestale cantonale e regoli in dettaglio la gestione del bosco (art. 21 LCFo). Questo esula però dal problema della definizione vera e propria dell'area forestale, ossia dell'azonamento a PR del comparto boschivo che viene regolato esclusivamente, come detto, dal diritto federale (art. 18 cpv. 3 LPT). La modifica, o meglio la precisazione apportata dal Consiglio di Stato all'art. 2 NAPR risulta quindi corretta, considerata come la definizione del bosco sul territorio esula dalla competenza comunale.

#### **E. 4**

Il comune di \_\_\_\_\_ censura la mancata approvazione del Governo dell'art. 24 NAPR relativo alla compensazione dei terreni agricoli. Il Consiglio di Stato sostiene, contrariamente a quanto indicato dal Municipio nel rapporto di pianificazione, che l'art. 11 cpv. 2 della legge cantonale sulla conservazione del territorio agricolo (in seguito LTagr.) esclude il diritto di regresso, ossia la possibilità dell'ente pubblico di prelevare dai proprietari beneficiati i contributi di compensazione agricoli pecuniari richiesti dal Cantone. Ritiene quindi che l'art. 24 NAPR, il quale prevede espressamente questa possibilità, non può venir approvato per motivi di legalità. A norma dell'art. 1 Legge sulla conservazione del territorio agricolo del 19.12.1989 (LTagr), che definisce, in applicazione dell'art. 2 cpv. 2 Legge sulla salvaguardia e sul promuovimento dell'agricoltura dell'11.11.1982, le misure pianificatorie del Cantone e dei Comuni atte a favorire la conservazione del territorio agricolo ai sensi della legislazione federale, il territorio agricolo deve, per quanto possibile, rimanere adibito all'agricoltura. Il Cantone delimita nel PD cantonale le superfici per l'avvicendamento colturale (SAC) e gli altri terreni idonei all'utilizzazione agricola (art. 2); i Comuni delimitano e istituiscono la zona agricola, precisando nei loro PR almeno il territorio agricolo cantonale rappresentato graficamente nel PD, provvedendo, in caso di conflitto, all'adeguamento dei loro PR entro tre anni dall'adozione del PD (art. 4). La zona agricola comprende a mente dell'art. 5: a) le SAC, b) i terreni idonei alla campicoltura e alla foraggicoltura di prima e seconda priorità e infine c) i terreni agricoli sussidiari che nell'interesse generale devono essere utilizzati dall'agricoltura. Giusta l'art. 7, la diminuzione di aree agricole può essere operata solo per importanti esigenze della pianificazione del territorio e previa modifica degli strumenti pianificatori cantonali e comunali secondo la procedura e le competenze fissate dall'apposita legislazione. Ciò premesso, l'art. 8 prescrive che se tocca aree agricole di cui alle lett. a) e b) dell'art. 5, la diminuzione dev'essere compensata dal proprietario della costruzione o dell'impianto, risp. dall'ente pianificante. La compensazione dev'essere di principio reale (art. 9). Se ciò non fosse possibile o solo parzialmente, dovrà essere versato un contributo pecuniario sostitutivo che ammonterà da un minimo di venti ad un massimo di cento volte il valore di reddito agricolo del fondo da compensare (art. 10). All'ente pianificante che ha versato contributi compensativi o indennità espropriative, l'art. 11 conferisce il diritto di regresso sul proprietario della costruzione o dell'impianto. Detto diritto non è invece riconosciuto, giusta l'art. 11 cpv. 2 LTagr, a capo del singolo proprietario del fondo. In pratica questo compenso non è chiesto a chi beneficia dell'operazione, ossia ai proprietari dei terreni promossi da agricoli a edificabili, ma al Comune, in quanto pianificatore. E' dunque l'intera collettività che attraverso le imposte deve sobbarcarsi quest'onere. La cosa è manifestamente urtante e non può porvisi rimedio ricorrendo ai contributi di miglioria, non previsti per simili forme di locupletazione. Il passaggio del terreno da agricolo ad edificabile non rientra nelle opere pubbliche per le quali va prelevato il contributo di miglioria. D'altra parte non è dato al tribunale modificare su questo punto la LTagr, che non solo non prevede la messa a carico del compenso ai proprietari beneficiati, ma addirittura lo esclude esplicitamente, o, meglio, esclude il regresso del comune nei loro confronti, il che fa lo stesso (art. 11 cpv. 2 LTagr). Va tenuto presente che, per urtante che sia, - perlomeno quando il compenso chiesto al Comune è oltremodo oneroso -, la soluzione legislativa fa prova di coerenza con l'ordinamento giuridico vigente nel cantone. Ricordiamo che l'art. 6 LALPT dispone che "i vantaggi rilevanti derivanti dalla pianificazione sono compensati attraverso il prelevamento delle imposte e dei contributi previsti dalle leggi special i." E' questa la risposta,

evidentemente zoppa, che il Cantone Ticino, ma non diversamente si comportano pressoché tutti i cantoni, dà al precetto dell'art. 5 cpv. 1 LPT giusta il quale “ il diritto cantonale prevede un'adeguata compensazione dei vantaggi o svantaggi rilevanti, derivanti da pianificazioni secondo la presente legge .” Dai lavori preparatori della \_\_\_\_\_ risulta con estrema chiarezza che la messa a carico dei proprietari è stata deliberatamente scartata. Il compenso va accollato al Comune, considerato che il travaso dei terreni da agricoli a edificabili è opera sua, quale ente pianificatore e d'altro lato che può sembrare eccessivo colpire la plusvalenza prima che si sia realizzata. (NB I tentativi di risolvere unitariamente a livello svizzero la compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione del territorio ex art. 5 cpv. 1 LPT non hanno mai portato a risultati concreti per l'eccessiva complessità del problema e la molteplicità delle situazioni. Il progetto per una legge federale non ha trovato seguito. “ Considerata la presa di posizione della Conferenza dei direttori per le costruzioni, la pianificazione e la protezione dell'ambiente, si è rinunciato a un regolamento giuridico federale direttamente applicabile. I lavori sono (momentaneamente) sospesi; la misura non è più inserita nel nuovo programma ” (Rapporto sulle misure della Confederazione concernenti la politica d'ordinamento del territorio: programma di situazione 1996-1999, FF N. 34 Vol. III, pag. 594). Ciò premesso la modifica operata dal Consiglio di Stato risulta corretta. Anche su questo punto il ricorso non viene quindi accolto.

## **E. 5**

Il Comune di \_\_\_\_\_ contesta la precisazione apportata dal Consiglio di Stato all'art. 28 delle NAPR relativo agli elementi naturali protetti, allo scopo di meglio tutelare le siepi considerate biotopi degni di protezione. Nella decisione impugnata il Consiglio di Stato rileva in proposito che il piano del paesaggio non riprende alcun biotopo degno di protezione (in particolare siepi) segnalato dallo studio dei contenuti naturalistici elaborato dalla \_\_\_\_\_ SA, limitandosi ad una tutela generica di questi elementi, ciò che non è conforme all'art 17 LPT. La precisazione apportata all'art. 28 NAPR è quindi volta alla protezione delle singole siepi. Dal canto suo il comune rileva che, considerata la loro conformazione diversificata, la loro dislocazione diffusa sul territorio e la loro mutevolezza nel tempo, si è rinunciato ad una di fatto impossibile protezione puntuale, ad una ad una, ritenendo più opportuno definire delle zone ampie di protezione, che includano la maggior quantità possibile di elementi naturali segnalati e che permettano una loro protezione attraverso una salvaguardia generale dell'ambiente in cui essi si trovano. La protezione della natura e del paesaggio è sancita a livello costituzionale dall'art. 24 sexies Cost che ne affida la competenza ai Cantoni, mentre fa carico alla Confederazione di rispettare nell'esecuzione dei suoi compiti le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, come anche le rarità naturali e i monumenti culturali, con l'obbligo di conservarli intatti quando vi sia un interesse generale e preponderante. Il disposto costituzionale conferisce alla Confederazione la facoltà di legiferare sulla protezione della fauna e della flora. La protezione della natura e del paesaggio è specificamente disciplinata dalla legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1.7.1966, fondata sul citato art. 24sexies Cost. Giusta l'art. 18 cpv. 1 LPN "l'estinzione di specie animali e vegetali indigene dev'essere prevenuta mediante la conservazione di spazi vitali sufficienti (biotopi) e altri provvedimenti adeguati. Secondo il cpv. 1bis (introdotto dall'art. 66 no. 1 della L del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente, in vigore dal 1.1.1985) devono essere segnatamente protetti le zone ripuali, le praterie a carice (= prati umidi) e le paludi, le fitocenosi forestali rare, le siepi , i boschetti in terreni aperti, i prati secchi e altri siti che

nell'equilibrio naturale hanno una funzione compensatrice o presentano condizioni favorevoli alle biocenosi (risalto ns.)". Secondo l'art. 18a cpv. 1 LPN (introdotto dal n. 1 della LF del 19 giugno 1987, in vigore dal 1. febbraio 1988) il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, determina i biotopi d'importanza nazionale, ne stabilisce la situazione e indica gli scopi della protezione. Il secondo capoverso fa tassativo ordine ai Cantoni di disciplinare la protezione e la manutenzione dei biotopi d'importanza nazionale, di prendere tempestivamente gli opportuni provvedimenti e di badare alla loro esecuzione. Quanto ai biotopi d'importanza regionale e locale spetta ai cantoni, a norma dell'art. 18b cpv. 1 LPN (pure introdotto dalla LF del 19 giugno 1987) provvedere alla loro protezione e manutenzione. Si tratta secondo la giurisprudenza di un mandato imperativo (DTF 118 Ib 488, 117 Ib 243 ss, 116 Ib 203 ss; 114 Ib 268 ss). I biotopi non sono direttamente designati dall'art. 18 LPN; la loro protezione non deriva direttamente dal diritto federale (DTF 116 Ib 209 ss, consid. 5). La Confederazione - e, trattandosi di biotopi d'importanza regionale e locale, i Cantoni - devono anzitutto stabilire quali sono gli spazi vitali da proteggere. Ciò presuppone la ponderazione di tutti gli interessi, pubblici e privati, in gioco. La natura e il paesaggio sono parimenti protetti dalla legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT), fondata sull'art. 22quater Cost. L'art. 3 cpv. 2 LPT proclama che il paesaggio dev'essere rispettato e che in particolare (lett. d) occorre conservare i siti naturali. Tale funzione è svolta in ambito comunale dal PR: l'art. 17 LPT prevede infatti l'istituzione di zone protette comprendenti tra l'altro "i biotopi per gli animali e vegetali degni di protezione" (cpv. 1 lett. d). Al posto delle zone protette il diritto cantonale può prevedere altre misure adatte (art. 17 cpv. 2 LPT). L'art. 28 LALPT cpv. 2 dispone alla lett. f che le rappresentazioni grafiche dei PR abbiano in particolare a fissare "le zone di protezione dei beni naturalistici, paesaggistici e storico-culturali" e, alla lett. h , "i vincoli speciali cui è assoggettata l'utilizzazione di taluni fondi, in particolare per la protezione delle acque, la tutela del paesaggio, dei contenuti naturalistici del paesaggio, degli edifici di pregio storico-culturale o della vista panoramica". La lett. i del medesimo articolo prescrive inoltre che gli oggetti protetti che non possono essere distrutti o alterati senza il consenso dell'autorità cantonale, vanno singolarmente descritti ed individuati . Questo è in definitiva ciò che il Governo ha inteso in concreto fare con la precisazione apportata all'art. 28 NAPR. Modifica, a mente di questo Tribunale, senz'altro corretta dato che una precisa e chiara individuazione degli elementi da proteggere è non solo richiesta, come detto, dalla legge, ma risulta opportuna onde evitare in futuro dubbi e magari pure la perdita di oggetti che nell'interesse pubblico meritano di essere salvaguardati. Anche su questo punto quindi l'impugnativa non merita accoglimento.

## **E. 6**

Il Comune di \_\_\_\_\_ contesta la mancata approvazione da parte del Governo dell'ampliamento della zona edificabile in località \_\_\_\_\_ e in località \_\_\_\_\_ (cfr. allegati no. 5 e 7), con conseguente loro inserimento in zona agricola.

### **E. 6.1**

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'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

comprendorio 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 comprendorio 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. 6.2**

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. 6.3**

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 comprendorio. 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 (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. 6.4**

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 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'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. 6.5**

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 dei comparti territoriali all'esame saranno singolarmente esaminate di seguito. L'eccessivo dimensionamento delle zone edificabili del PR all'esame è infatti il motivo principale della mancata attribuzione delle zone in questione al territorio edificabile. Dal rapporto di pianificazione risulta che il nuovo PR di \_\_\_\_\_ è dimensionato per una contenibilità teorica di circa 3'250 unità insediative, ciò che corrisponde a quasi la triplicazione della situazione attuale che conta 1166 unità insediative. 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 del 278% 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 521 unità nel 1970 a 582 nel 1980 e a 712 nel 1990, pari quindi ad un aumento del 22,3% nell'ultimo decennio. Aumenti questi ben lontani da quello pronosticato per i prossimi 10-15 anni dal nuovo PR. Anche nelle ipotesi più ottimistiche, va escluso che nel prossimo decennio la popolazione del Comune di \_\_\_\_\_ triplichi. Importante rilevare che la contenibilità è in concreto stata calcolata considerando un grado di attuazione del 50%, quindi un valore molto basso

rispetto agli usuali parametri, rispettivamente che il Comune ha tolto l'indice di sfruttamento massimo (reinserto d'ufficio dal Consiglio di Stato almeno per la zona residenziale estensiva (RE e RSE vedi decisione impugnata pag. 23), ciò che comporta pure un considerevole aumento del potenziale edificatorio. In simili circostanze altro non si può concludere che l'assegnazione delle zone \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ al comparto edificabile non risponde evidentemente 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. La sua 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. Inoltre 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 Vaglio, 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).

#### **E. 6.6**

Anche il presupposto di una preesistente ampia edificazione, di cui all'art 15 lett. a LPT, non è in concreto adempiuto. Quasi tutti i fondi facenti parte dei comparti in esame risultano in effetti ancora liberi da costruzioni.

#### **E. 6.7**

Per una completa ponderazione degli interessi in gioco deve tuttavia essere ancora verificato se esistono altre ragioni a supporto dell'impugnata risoluzione. A mente di questo Tribunale oltre al problema del sovradimensionamento ci sono anche motivi di natura agricola, nonché di salvaguardia del territorio viticolo, come pure di tutela paesaggistica del territorio comunale che concorrono a giustificare lo stralcio del comparto all'esame. Infatti si è potuto constatare che per quanto riguarda la zona \_\_\_\_\_ trattasi di un'area idonea alla viticoltura. Vigneti che caratterizzano la zona alta del comune di \_\_\_\_\_ attestando in fondo l'idoneità di un utilizzo di tipo agricolo del comparto. Essi rivestono una funzione paesaggistica importante, in quanto creano un'armoniosa cornice al territorio insediativo. Permettervi l'edificazione pregiudicherebbe evidentemente l'integrità di questo paesaggio. Per quanto riguarda invece lo stralcio della zona \_\_\_\_\_ dal comparto edificabile va rilevato come questa decisione va tutelata anche considerate le norme che presiedono all'istituzione delle zone agricole. Queste comprendono, giusta l'art. 16 cpv. 1 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). 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'invadenza. In questa funzione deve mantenere libere anche aree mediocrementemente idonee all'agricoltura ma meritevoli per altre considerazioni di essere

conservate. Questa funzione protettiva non può essere svolta dalle zone di protezione dell'art. 17 LPT, poiché in linea di principio queste tutelano solo i paesaggi "particolarmente belli". Di conseguenza la protezione di paesaggi "normali" può unicamente farsi attribuendoli a zone agricole (sentenza 4.6.1993 della I. Corte di diritto pubblico, ZBl, Band 95/1994 pag. 133 seg., trad. libera). E' in effetti innegabile che l'uso agricolo del suolo è uno dei fattori che maggiormente determinano le fattezze di un paesaggio (DTF 113 Ia 200). Non a caso, nel porre il rispetto del paesaggio tra i principi pianificatori fondamentali, l'art. 3 cpv. 2 LPT precisa alla lett. a) che a questo fine occorre "mantenere per l'agricoltura superfici coltivate idonee." Nel caso concreto, il sopralluogo ha evidenziato che l'inserimento in zona agricola di quest'area è sicuramente conforme all'art. 16 LPT nonché ai principi di cui sopra: l'area all'esame non è, come detto, improduttiva né tanto meno sterile trattandosi di zona SAC ed inoltre, assieme al territorio circostante forma un'area agricola relativamente vasta e pregiata anche dal punto di vista paesaggistico. Tutto ciò considerato anche su questo punto l'impugnativa non merita accoglimento.

#### **E. 7**

Il comune di \_\_\_\_\_ censura infine la valutazione in "meritevole 1d" di tutti gli edifici inseriti in zona agricola SAC. Al proposito va rilevato che il Consiglio di Stato ha approvato l'inventario delle costruzioni situate fuori dalle zone edificabili di \_\_\_\_\_ e quindi la valutazione dei singoli rustici, con risoluzione no. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_ giugno 1997, ovvero con decisione diversa da quella qui in esame, del 19 dicembre 1997, che concerne l'approvazione della revisione del PR. Quest'ultima decisione contiene, a pag 19, solamente una conferma delle valutazioni là contenute e quindi un esplicito rimando alla risoluzione di approvazione dell'inventario succitata per tutte le questioni inerenti la qualifica degli edifici. La censura della qualifica "meritevole 1d" per i rustici posti in zona agricola SAC esula quindi da questo contesto, in quanto che verrà evasa da questo Tribunale nell'ambito dell'esame del ricorso già presentato dal Comune in data 16 luglio 1997 sul medesimo oggetto.

#### **E. 8**

Visto quanto precede, il ricorso deve essere respinto. Dato che il Comune non è intervenuto a difesa di interessi patrimoniali, va esonerato dal pagamento di tasse di giudizio e spese. Non si assegnano ripetibili. 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.