

TI_GERICHTE 90.1998.58 vom 31. Mai 1999

TI Tribunale d'appello, 1999-05-31, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1998.58

FR: TI_GERICHTE 90.1998.58 du 31 mai 1999

IT: TI_GERICHTE 90.1998.58 del 31 maggio 1999

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

La competenza di questo tribunale è data dall'art. 26 quater lett. D LOG, introdotto con la Legge concernente l'istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio, entrata in vigore il 1. ottobre 1992. 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 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, insorto in seguito alla mancata approvazione da parte del Consiglio di Stato dell'azzonamento previsto dal Comune per il comparto dove insiste il suo fondo, è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. c) LALPT. Il ricorso, tempestivo, è ricevibile in ordine.

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 (art. 16 CF; 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 Brissago). 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. Esso 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). Tranne nel caso in cui, giusta l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT, con il ricorso venga impugnata una modifica d'ufficio del PR, il TPT non dispone, contrariamente al Consiglio di Stato, del sindacato d'opportunità: 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). Sia qui puntualizzato che anche nella presente vertenza lo scrivente Tribunale non dispone del sindacato d'opportunità: infatti malgrado la decisione impugnata annoveri a p. 42, p.to 6 d), la mancata approvazione dell'ampliamento della zona RE in località _____ fra le modifiche d'ufficio e "reinscriva" i fondi in zona agricola SAC (cfr. allegato 7), in realtà il Governo non ha emendato carenze o errori pianificatori evidenti, modificando su questo punto il piano (DTF 111 Ia 69-70, consid. 3d), ma si è limitato a non approvarlo.

E. 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. 3.1

Entrando nel merito della vertenza, occorre anzitutto ricordare che 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. 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.

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 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. 3.5

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 178% 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.

E. 3.6

In simili circostanze altro non si può concludere che l'assegnazione del comparto all'esame alla zona 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 contraria 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). Anche il presupposto di una preesistente ampia edificazione, di cui all'art 15 lett. a LPT, non è in concreto adempiuto. In effetti, salvo per pochi edifici sparsi, tutti i fondi situati in località _____ risultano ancora liberi da costruzioni. Meritano quindi di venir pienamente condivise le riflessioni del Consiglio di Stato, il quale sottolinea a p. 15 della decisione impugnata, la necessità di mantenere l'edificazione confinata nella zona RE a monte della strada, evitando di invadere un nuovo comparto agricolo e assicurando così un disegno pianificatorio più chiaro.

E. 4

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, che concorrono a giustificare lo stralcio del comparto all'esame dalla zona RE. Secondo 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 la 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. 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. Orbene nel caso concreto lo stralcio del comparto all'esame della zona RE trova piena conferma anche nelle indicazioni del PD, che attribuisce tutta l'area alla zona SAC ("superfici di avvicendamento culturale"; _____ di coordinamento 3.1 e 10.1). Considerate queste indicazioni, l'operato governativo ossequia la legislazione cantonale sul territorio agricolo. L'art. 5 lett. a LTAgr. prevede infatti che i terreni di cui alla s _____ di PD n° 3.1 devono essere inseriti in zona agricola. Per tutti questi motivi la decisione impugnata merita quindi di venir confermata. Le spese e la tassa di giudizio, nonché le ripetibili seguono la soccombenza. Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia