

# **TI\_GERICHTE 90.2000.14 vom 10. Juli 2000**

TI Tribunale d'appello, 2000-07-10, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2000.14](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2000.14)

FR: TI\_GERICHTE 90.2000.14 du 10 juillet 2000

IT: TI\_GERICHTE 90.2000.14 del 10 luglio 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. b) LALPT. Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, il ricorso é ricevibile in ordine.

### **E. 2**

.

#### **E. 2.1**

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. 2.2**

Nel caso concreto i signori \_\_\_\_\_ ritengono che il Consiglio di Stato, respingendo il loro ricorso, abbia indebitamente anticipato le scelte del Comune in merito al futuro azzonamento della zona SDS, e quindi della loro proprietà. A torto. Infatti, in perfetta sintonia con quanto esposto al considerando precedente e con quanto postulato dagli stessi ricorrenti in sede di ricorso, l'Esecutivo cantonale ha ritenuto che, per i motivi che andranno in seguito analizzati, la richiesta di inserire il mapp. n° \_\_\_\_\_RF nella zona edificabile di \_\_\_\_\_ andasse in ogni caso respinta in quanto inconciliabile con i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale. Ha per contro dato prova

del dovuto riserbo, evitando di sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'autorità comunale, rinviando gli atti a quest'ultima, affinché, analizzati i contenuti del comparto SDS e fatte le scelte pianificatorie che gli competono, attribuisca l'area ad una zona regolamentare ai sensi della LPT (cfr. sotto consid. 5). Per il che la censura non merita di venir accolta.

### **E. 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. Non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggi 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 (DTF 116 Ia 226 segg. consid. 2a; A. Kuttler, *Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung*, Rep. 1991, pag. 45 segg., in part. 55).

#### **E. 3.1**

Sempre in ordine, i ricorrenti lamentano la motivazione carente della decisione impugnata. A proposito si osserva che corrisponde a principi generali del diritto pubblico e in particolare al diritto di essere sentito, che i motivi della decisione debbano essere noti all'interessato. "S'egli infatti non conosce i fatti e le norme ritenute decisive dall'autorità decidente non potrà spesso farsi un quadro dell'effettiva portata della decisione. Per di più non potrà adeguatamente impugnarla, giacché né lui né l'autorità ricorsuale avranno gli elementi per controllarne la fondatezza" (DTF 98 Ia 460 ss, trad. ns.). In linea con questo principio, l'art. 26 LPamm, applicabile in forza del richiamo dell'art. 38 cpv. 6 LALPT, prescrive di motivare ogni decisione, esigendo per giunta la forma scritta. Non occorre che la motivazione si esprima su tutti gli argomenti di fatto o di diritto toccati dal ricorso. L'autorità può limitarsi ai punti essenziali ai fini del giudizio (cfr. DTF 112 Ia 110). E' quanto è avvenuto nel presente caso. Il Consiglio di Stato ha esposto nelle linee essenziali i motivi per i quali ha respinto il gravame e condiviso, malgrado le censure ricorsuali, la mancata assegnazione della proprietà dei ricorrenti alla zona edificabile. Ciò è d'altronde bastato ai signori \_\_\_\_\_ per presentare un più che circostanziato ricorso.

#### **E. 3.2**

Per quanto attiene al mancato esperimento del sopralluogo, che comporterebbe parimenti una violazione del diritto di essere sentiti dei ricorrenti, si rileva che l'estensione di tale diritto viene così circoscritta: "Il diritto di essere sentito - inteso in senso lato - serve da un lato all'accertamento dei fatti e costituisce, dall'altra, la facoltà per il cittadino di partecipare all'emanazione di una decisione che lo tocca nella sua situazione giuridica, e permette, segnatamente, prima che venga adottata una decisione, di offrire mezzi di prova relativi a fatti rilevanti o per lo meno di esprimersi sul risultato dell'assunzione delle prove quando ciò sia idoneo a influenzare la decisione da emanare" (DTF 118 Ia 19 consid. 1c e rinvii). L'estensione del diritto viene definita in primo luogo dal diritto procedurale

cantonale. Se tale tutela risulta insufficiente, si applicano le regole procedurali deducibili direttamente dall'art. 8 Cost. che garantiscono al cittadino diritti di difesa minimi in ogni vertenza. Come già esaminato sopra, nella fattispecie i ricorrenti hanno potuto proporre in questa sede tutte le loro censure e sostanziarle ampiamente. Esse sono di natura a poter essere esaminate dal TPT con piena cognizione. E' censurato in particolare l'interesse pubblico della mancata attribuzione del mapp. n° \_\_\_\_\_ RF alla zona edificabile e una violazione del principio della parità di trattamento; il tribunale è chiamato a pronunciarsi sulla base legale, sull'interesse pubblico, sulla proporzionalità, sul rispetto del principio dell'uguaglianza, ecc., temi tutti che rientrano nel suo potere cognitivo. E' privo di rilevanza in questo contesto che il tribunale non disponga del sindacato di opportunità. Orbene, nelle circostanze concrete può essere lasciato aperto il quesito se davvero il Consiglio di Stato non abbia proceduto agli atti istruttori richiesti, atteso che al vizio è stato semmai posto rimedio in questa sede, garantendo il pieno esercizio di tutti i diritti procedurali e assumendo in contraddittorio le prove ritenute necessarie, tra cui l'udienza e il sopralluogo del 13 giugno 2000. All'inconveniente della perdita del doppio grado di giurisdizione, si contrappongono esigenze di economia processuale che in questo caso sono chiaramente prevalenti e si oppongono al rinvio della vertenza alla precedente istanza.

#### **E. 4**

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. 5.1**

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. 5.2**

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. 6.1**

Gli insorgenti postulano l'inclusione in zona edificabile del loro fondo, osservando come questi disponga di tutti i requisiti legali per essere attribuito a detta zona (idoneità, urbanizzazione del fondo, preesistente ampia edificazione,...). 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 fondo dei signori \_\_\_\_\_ di per sé idoneo all'edificazione: il sedime è costituito da un prato in leggero declivio, situato in posizione tranquilla, circondato dal bosco e, sul lato nord, da due case d'abitazione, oltre le quali si accede alla strada comunale. 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. 6.2

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. 6.3

In concreto l'appezzamento formato dai mapp. n° \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ RF è situato ad ovest del nucleo di \_\_\_\_\_, in posizione avvallata e molto discosta rispetto alle aree edificabili del Comune, che si espandono a sud e a nord del centro storico. Per raggiungerlo occorre far capo alla strada comunale, che prende inizio subito dopo il cimitero e che delimita il confine fra la località \_\_\_\_\_ da un lato e le località \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ dall'altro, percorrendola per circa 200 ml. Salvo per detta strada, che costeggia a nord i mappali n° \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ RF, l'area in questione è circondata dal bosco, mentre a nord/est confina con un appezzamento agricolo. Oltre la strada, in località \_\_\_\_\_, sorge un'unica villa immersa in un vastissimo e pregiato parco (ca. 17'000 mq), pure esclusa della zona edificabile. Come ricordato, sui fondi n° \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ RF sorgono due case d'abitazione. Orbene, la scarsità della sostanza edificata e la posizione discosta rispetto alle aree edificabili del Comune non depongono evidentemente a favore del concetto di "esistente ampia edificazione"; al contrario, fatta astrazione per la situazione eccezionale costituita dalla proprietà situata in località \_\_\_\_\_, il cui parco rimodella dal profilo paesaggistico tutta l'area ad ovest del

cimitero, i citati edifici appaiono piuttosto come una casuale disseminazione, avvenuta in tempi in cui i PR non erano ancora in vigore e non costituiscono di certo l'abbozzo di un disegno unitario. Come ricordato al paragrafo precedente, l'istituzione di zone edificabili in simili contesti è non solo inopportuna ma addirittura contraria al diritto federale, fondato sulla netta separazione fra zone edificabile e altre utilizzazioni (agricola, protezione natura, ecc.). In definitiva va riconosciuto che nella fattispecie il requisito della preesistente ampia edificazione fa' sicuramente difetto; giustamente il Consiglio di Stato ha negato l'inserimento del fondo dei signori \_\_\_\_\_ in zona edificabile, pena l'istituzione di una piccola zona lontana dall'abitato contraria alla LPT. Stando così le cose e vista la modesta influenza che potrebbe comportare l'edificabilità del fondo dei signori \_\_\_\_\_ sulla contenibilità complessiva del piano, non occorre analizzare la sussistenza del secondo requisito enunciato alla lett. b) dell'art. 15 LPT.

### **E. 7**

Priva di fondamento é infine l'invocata disparità di trattamento, per il fatto che rispetto ai fondi confinanti quello dei ricorrenti sarebbe l'unico ancora ineditato. 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 della autorità comunali di escludere il fondo dei ricorrenti dalla zona residenziale sia stata determinata da criteri discriminatori, manifestamente insostenibili o, peggio ancora, arbitrari. Le motivazioni addotte a suffragio di questa scelta, riassunte con dovizia nei considerandi precedenti, sono tuttavia più che valide e convincenti, e meritano piena riconferma in questa sede. Si osserva al proposito che anche i confinanti mappali n° \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ RF, pur se già costruiti, sono stati esclusi dalla zona edificabile per gli stessi motivi. 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, visti gli articoli applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia