

TI_GERICHTE 90.2000.39 vom 3. September 2001

TI Tribunale d'appello, 2001-09-03, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2000.39

FR: TI_GERICHTE 90.2000.39 du 3 septembre 2001

IT: TI_GERICHTE 90.2000.39 del 3 settembre 2001

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), 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 delle 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

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

Scopo essenziale della pianificazione è di "assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità 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 (inquinamento fonico, atmosferico, ecc.), di inserire molti spazi verdi e alberati, di creare vie pedonali e ciclabili. Si tratta di esigenze spesso contrastanti, di una realtà troppo complessa per poter essere gestita con formule riduttivamente rigide e schematiche. In realtà solo un'attenta, oculata ponderazione dei molteplici e contrastanti interessi in gioco 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). In questo senso l'art. 3 cpv. 1 OPT prescrive alle autorità che "dispongono di margine d'azione nell'adempimento e coordinamento dei compiti d'incidenza territoriale" di verificare quali sono gli interessi in causa, valutare se sono compatibili - e semmai con quali implicazioni - con lo sviluppo territoriale auspicato per quindi tener conto "nel miglior modo possibile di tali interessi, sulla base della loro valutazione".

E. 4

Nel sistema della LPT il processo pianificatorio si svolge in 3 tappe: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione. Esse stanno in reciproco rapporto e formano un tutto coerente, di cui ogni parte adempie una specifica funzione. Due sono principalmente gli strumenti della pianificazione del territorio: il PD e il Piano di utilizzazione comunale, in Ticino detto PR. Il PD, che vincola solo le autorità (art. 22 LPT) e non (direttamente) i privati, è lo strumento strategico per eccellenza a livello cantonale. E' in questo piano che si stabiliscono le grandi linee dell'organizzazione e dello sviluppo del territorio e si garantisce il coordinamento: "delle pianificazioni cantonali, di queste con quelle federali, dei Cantoni e delle Regioni limitrofe e delle pianificazioni regionali e comunali tra di loro" (art. 12 lett. b LALPT). In questo senso l'art. 1 della Legge sulla pianificazione cantonale (1980) statuisce che "il Cantone ... attua una politica di pianificazione indicativa, e una politica di pianificazione del territorio fra di loro coordinate". Il PD è costituito, giusta l'art. 14 LALPT, da obiettivi pianificatori cantonali, che definiscono il modello di organizzazione del territorio e stabiliscono gli indirizzi cantonali delle singole politiche settoriali di incidenza territoriale e da schede di coordinamento e rappresentazioni grafiche. Le due ultime indicano come sono coordinate le attività d'incidenza territoriale e precisano se si tratta di dati acquisiti, risultati intermedi o informazioni preliminari. Il PR è invece il classico strumento di pianificazione territoriale a livello comunale. La sua funzione principale è di disciplinare l'uso del territorio. Questo dev'essere suddiviso, giusta l'art. 14 LPT, almeno nella zona edificabile (art. 15 LPT), agricola (art. 16 LPT) e protetta (art. 17 LPT); con facoltà per il diritto cantonale di prevederne altre (art. 18 LPT). Il tutto in conformità col PD (art. 6 e 26 LPT), tenuto conto dei presumibili bisogni di sviluppo per i prossimi quindici anni e compatibilmente con le possibilità finanziarie del comune (art. 24 LALPT). Infine, il permesso di costruzione non è uno strumento pianificatorio vero e proprio, ma, in quanto subordinato alla conformità con la zona di PR (art. 22 LPT), è lo strumento attraverso il quale il PR trova concreta attuazione.

E. 5

Nel caso concreto, gli insorgenti ritengono che i motivi addotti dal Consiglio di Stato per negare l'azzonamento dei loro terreni in zona edificabile siano privi di fondamento:

anzitutto perché questi dispongono di tutti i requisiti legali per essere attribuiti a detta zona (idoneità, urbanizzazione dei fondi, preesistente ampia edificazione,..) e, considerati i terreni limitrofi anch'essi già edificati in larga misura, formano un comparto territoriale omogeneo, che connota un carattere insediativo marcato, direttamente connesso, per di più, con il comprensorio edificabile comunale. Inoltre perché la superficie considerata non rappresenta alcun interesse agricolo o paesaggistico che possa escluderne l'attribuzione alla zona edificabile. Infine perché, essendo il comparto in esame perfettamente urbanizzato, non comporterebbe per il Comune alcun onere d'investimento in infrastrutture.

E. 5.1

Per rispondere a queste censure, 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 di sotto di questa soglia l'azonamento 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. 5.2

Premesso che nel caso concreto non emergono motivi per non ritenere idonei all'edificazione i terreni in questione, fatta comunque riserva per la questione relativa al carico fonico, occorre rilevare che 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 . 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, a secondo delle 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.

E. 5.3

Si terrà inoltre 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. Eccezioni sono ammesse solo in presenza di motivi particolari e preponderanti, come ad esempio nel caso in cui un gruppo di edifici si ponga in un rapporto funzionale con una zona edificabile esistente e possa venir considerato come un insediamento subordinato ai margini della stessa ("Bauzonenrandbesiedlung"). Ciò può avverarsi in particolare allorché l'insieme presenta una consistenza ed una densità insediativa ("Siedlungsstruktur") pressoché identica a quella della zona principale o risulti correlato ad essa tramite strade o altre opere d'urbanizzazione. In questi casi potrebbe imporsi la creazione di una piccola zona edificabile, retta eventualmente da prescrizioni edilizie restrittive (DTF 113 Ia 444, consid. 4 da).

E. 5.4

Nella fattispecie occorre anzitutto rilevare come dal profilo insediativo-residenziale il Comune di _____ si sia territorialmente sviluppato sulla destra della valle, più precisamente ad ovest della linea ferroviaria. Dai suoi nuclei tradizionali di _____, _____ e _____, posti sui margini del comparto boschivo, esso si estende a valle verso il tracciato autostradale con insediamenti residenziali estensivi, per poi occupare in epoca più recente la piana alluvionale, comparto racchiuso dall'autostrada e dalla ferrovia, con edifici residenziali ed artigianali di tipo semi-intensivo (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 5). Il nuovo PR del Comune di _____ riprende nelle linee generali il modello insediativo definito dal precedente strumento pianificatorio, riorganizzato tuttavia secondo un indirizzo che privilegia la distinzione tra l'insediamento a contenuto artigianale e residenziale, allontanando nel contempo il più possibile da quest'ultimo le attività produttive maggiormente moleste, che concentra quindi in un'apposita zona industriale ad est del tracciato ferroviario in località _____ - _____.

E. 5.5

Per quanto riguarda specificatamente i terreni dei ricorrenti, situati in località _____, si è già evidenziato in narrativa che dal profilo strutturale, essi comprendono sei costruzioni, di cui quattro con destinazione abitativa. Tuttavia, come giustamente fanno osservare gli insorgenti, il comparto territoriale è insediato da altri tre edifici a carattere residenziale, e più precisamente: a monte della particella n. _____ (_____), il mapp. n. _____, in forte pendenza, è edificato con una casa bifamiliare; sopra questo mappale, sul lato nord, insiste un edificio rustico riattato a residenza secondaria (mapp. _____); infine, assai discosta dagli altri due, è ubicata una casa di due piani (mapp.

_____).

E. 5.6

Nel caso concreto si deve convenire che le condizioni sopra enunciate non sono adempiute. Il comparto in oggetto non presenta quelle caratteristiche insediative minime per poter assurgere a zona edificabile ai sensi dell'art. 15 LPT. Difatti le costruzioni che la compongono, di cui soltanto sette a carattere residenziale, non appaiono invero come un gruppo di edifici raccolti, formanti un'unità insediativa coerente e chiaramente distinta ("Siedlungscharakter"). Il loro sorgere in zone discoste dalle aree di più antico insediamento del comune è avvenuto, al pari di numerose altre, anteriormente all'entrata in vigore delle norme pianificatorie oggi conosciute, senza perciò rispondere ad un disegno unitario o ad una volontà di creare nuovi nuclei di aggregazione umana e sociale. Si tratta infatti di un gruppo di edifici dalle tipologie palesemente eterogenee: un deposito-garage, un edificio di primitiva utilizzazione agricola, oggi adibito ad autorimessa, un palazzo, alcune moderne villette e un rustico, dispersi casualmente lungo la fascia pedemontana. In certi casi (cfr. mapp. _____, _____ e _____), alcuni edifici sono abbarbicati su un pendio, il cui notevole dislivello contribuisce ad emarginarli dai rimanenti immobili; in altri, (cfr. mapp. _____) separati da una distanza superiore ai 50 ml. Privi di particolari pregi storico-architettonici, non formano alcun complesso unitario chiaramente individuabile sul terreno. Contornati sui tre lati dall'area forestale e da terreni parzialmente vignati, a valle, entrano in contatto con la linea ferroviaria e con un corso d'acqua incanalato, che li isolano completamente dalla zona residenziale del comune, che, come rilevato, si sviluppa sul versante opposto. Quanto all'accesso a tale comparto, garantito da un sottopassaggio, che permette ad una stradina assai tortuosa e non più larga di ml 3 di servirlo, potrebbe essere ritenuto al massimo sufficiente, solo se posto in relazione all'uso attuale degli edifici, ma non per rapporto ad un'utilizzazione più intensiva. Inoltre, al contrario di quanto sostengono i ricorrenti, tale accesso non permette di ritenere il comparto in esame, a priorità residenziale, come funzionalmente annesso al comprensorio edificabile del Comune, dato che, ammesso e non concesso che di mezzo non ci fosse il tracciato ferroviario, esso lo connetterebbe comunque con una zona a priorità artigianale. In considerazione oltretutto del fatto che il comparto si trova in adiacenza della zona industriale, esso rappresenta una cellula deviante nel modello di organizzazione territoriale del Comune, che prevede appunto la concentrazione delle attività moleste sul lato est del tracciato ferroviario e di quelle mediamente moleste lungo lo stesso, non vi sono pertanto motivi per privilegiarne un eventuale sviluppo (Baulücken). Né risulta determinante la circostanza che i terreni degli insorgenti siano in gran parte urbanizzati (accesso stradale, acqua, canalizzazioni,...), atti all'edificazione e addirittura già edificati. In effetti, adottando esclusivamente questo criterio per la definizione delle zone edificabili, si estenderebbe a dismisura il loro perimetro, disattendendo i precetti dell'art. 15 LPT (STF 119 Ib 133, 118 Ib 41 cons. 2c; 117 Ib 6 cons. 3). A fronte di questa situazione, siccome la sostanza edilizia in esame rappresenta uno scampolo sparso nel territorio non costruito, l'istituzione di una zona edificabile è non solo inopportuna ma addirittura contraria al diritto federale, fondato sulla netta separazione fra zona edificabile ed altre utilizzazioni. In definitiva va riconosciuto che nella fattispecie il requisito della preesistente ampia edificazione fa sicuramente difetto. Pertanto, la decisione del Consiglio di Stato merita dunque di venir confermata.

E. 5.7

Non occorre inoltre analizzare se l'azzonamento proposto dai ricorrenti avrebbe potuto venir raggiunto con altri strumenti, ed in particolare mediante l'istituzione di una zona di mantenimento degli insediamenti. L'art. 33 OPT permette infatti di designare delle zone di utilizzazione speciale giusta l'art. 18 LPT per la conservazione di piccoli insediamenti fuori delle zone edificabili, a condizione che il PD lo preveda nella rappresentazione grafica o nel testo (cfr. DTF 119 Ia 302 consid. 3a; E. Beretta, Riflessioni in tema di piccoli insediamenti fuori zona edificabile, in : RDAT I-1997, p. 347 ss.; ASPAN, Résoudre le problème épineux des hameaux, 1999). Orbene, tale presupposto in Ticino non appare soddisfatto, perché l'istituzione di simili zone non è prevista né dalla rappresentazione grafica, né dal testo del PD.

E. 6

. Priva di fondamento è infine l'invocata disparità di trattamento, per il fatto che, a detta degli insorgenti, il PR abbia " aperto all'edificazione diverse altre nuove aree, nemmeno tutte già parzialmente edificate e che ad ogni modo non dispongono nemmeno di analoghi presupposti riferiti sia agli insediamenti già esistenti sia all'urbanizzazione " (cfr. ricorso 28 agosto 2000, pag. 8). 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 dell'Autorità comunale di escludere i fondi dei ricorrenti dalla zona edificabile sia stata determinata da criteri discriminatori, manifestamente insostenibili o, peggio ancora, arbitrari. Le motivazioni addotte a suffragio di questa scelta, riassunte con dovizia di dettagli nei considerandi precedenti, sono più che valide e convincenti, e meritano piena riconferma in questa sede. D'altro canto, il diverso contesto territoriale e funzionale in cui si trovano i comparti aperti dal PR all'edificazione, in considerazione del modello di organizzazione territoriale adottato dal Comune, costituiscono delle motivazioni più che valide e convincenti a suffragio della differente scelta operata dall'Autorità comunale.

E. 7

Stabilito che nella fattispecie i requisiti minimi posti dall'art. 15 LPT non sono adempiuti, in particolare quello della preesistente ampia edificazione, la disamina della questione relativa all'inquinamento fonico indotto dal tracciato ferroviario adiacente alle proprietà dei ricorrenti non risulta perciò ai fini del giudizio necessaria. Stando così le cose e per i pregressi motivi, il ricorso deve essere respinto. Tassa di giudizio e spese seguono la soccombenza. Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia