

TI_GERICHTE 90.2000.44 vom 30. April 2002

TI Tribunale d'appello, 2002-04-30, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2000.44

FR: TI_GERICHTE 90.2000.44 du 30 avril 2002

IT: TI_GERICHTE 90.2000.44 del 30 aprile 2002

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 della ricorrente è senz'altro data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. c) LALPT, in quanto proprietaria di un fondo incluso nella zona edificabile, della quale il Consiglio di Stato ha negato l'approvazione. Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, il ricorso è ricevibile in ordine.

E. 2

L'art. 50 cpv. 1 della nuova Costituzione federale (Cost.) sancisce l'autonomia del comune in quelle materie che il diritto cantonale o federale non regola esaurientemente ma lascia in tutto o in parte alla regolamentazione del comune, conferendogli una notevole latitudine decisionale (DTF 115 Ia 44). A livello cantonale questo principio è ancorato all'art. 16 della nuova Costituzione ticinese. Il comune ticinese usufruisce di questa autonomia in materia di pianificazione del territorio (Rep. 1989, pag. 422, consid. 2 e riferimenti). L'autonomia non è però assoluta. Giusta l'art. 33 cpv. 3 lett. b) LPT, il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del PR da parte di almeno un'istanza. In Ticino l'autorità competente è, a norma dell'art. 37 LALPT, il Consiglio di Stato, che decide i ricorsi ed approva il PR con pieno potere cognitivo. Ciò significa controllo non solo della legittimità ma pure dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. A contemperare l'estensione di tale controllo con l'autonomia riconosciuta al comune interviene il principio dell'art. 2 cpv.

E. 3

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 volte 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, l'insorgente ritiene che i motivi addotti dal Consiglio di Stato per negare l'azzoneamento del comparto in oggetto in zona edificabile siano privi di fondamento: difatti, oltre a disporre di tutti i requisiti legali per essere attribuito a detta zona (idoneità, urbanizzazione dei fondi, preesistente ampia edificazione,...), questo connota un carattere insediativo marcato, per di più direttamente connesso con il comprensorio edificabile comunale, senza che motivi pianificatori preponderanti si oppongano alla sua attribuzione alla zona edificabile.

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'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 esempio 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 esempio 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, giacché risultano già edificati con quattro fabbricati, 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 (DTF 116 Ia 336, consid. 4; 114 Ia 255, consid. 3c). In casi estremi, la giurisprudenza ha tuttavia riconosciuto il carattere di zona edificabile marginale, secondaria, a certi gruppi di case, posti al bordo della zona edificabile, che ne condividono in larga misura la funzione insediativa, o perché presentano più o meno la stessa sua densità edilizia, o perché le sono collegati da strade o altri mezzi di comunicazione, o per altri analoghi motivi (DTF 113 Ia 444, consid. d/da). Da questo caso si distingue quello di più edifici, che già possiedono un certo carattere insediativo unitario e non possono essere associati all'insediamento principale a causa della distanza o della differenza di quota di livello. In queste circostanze, può imporsi la creazione di una piccola zona edificabile, eventualmente con disposizioni edificatorie restrittive (loc. cit.).

E. 5.4

Nella fattispecie si rileva anzitutto come dal profilo insediativo-residenziale il comune di _____ si sia territorialmente sviluppato lungo l'asse stradale cantonale che da _____ sale in direzione del comune d'Isonne, segnatamente con gli agglomerati tradizionali di _____ e di _____ che, posizionati in sequenza, "fungono da fulcri del tessuto insediato" del comune (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 5). Per raggiungere la località _____ - _____, ove è posto il comparto edificabile non approvato dal Consiglio di Stato con la risoluzione qui impugnata, occorre invece dipartirsi dalla cantonale ed imboccare la strada che dal nucleo di _____ entra nella _____ di _____ e sale con una certa pendenza in direzione della frazione di _____. Questo comparto, un quadrilatero decisamente irregolare posto a cavallo della strada, è lambito alla sua sommità dall'area forestale, che, scendendo su entrambi i fianchi con ampie fasce boschive parallele, delimita pure il sottostante comprensorio prativo, che si apre e declina in forte pendenza verso valle. Fra il comparto all'esame e il nucleo di _____, oltre alla fascia forestale di cui si è accennato e al sussistere di un certo dislivello, si frappone un avvallamento ben marcato solcato da un riale. Dal profilo strutturale si è già evidenziato che esso comprende su una superficie di ca. 4'000 mq quattro costruzioni unifamiliari, edificate approssimativamente alla fine degli anni 1960. Due di questi edifici, di cui uno appartiene alla ricorrente, sono disposti a monte della strada a ca. 20-25 m dal suo ciglio e distanziati fra di loro di una quindicina di metri. I due rimanenti sono invece ubicati a valle: una costruzione a 7 m dalla strada e l'altra, più in basso, a ca. 25 m. Fra gli edifici a valle e quelli a monte il dislivello del terreno è pressappoco di 20 m.

E. 5.5

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 assicurare a zona edificabile ai sensi dell'art. 15 LPT. Difatti le costruzioni che la compongono, benché 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 uno sparuto gruppo di edifici, dispersi casualmente sul versante della montagna e abbarbicati sul pendio, il cui rimarchevole dislivello contribuisce ad emarginarli. Privi di particolari pregi storico-architettonici, non formano alcun complesso unitario chiaramente individuabile sul terreno. Contornati sui tre lati dall'area forestale e posti alla sommità di un comprensorio agricolo, costituito da prati e terreni parzialmente vignati, che si apre a valle, sono completamente isolati dalla zona residenziale del comune (nucleo di _____), che, come rilevato, si sviluppa sul versante opposto e lungo la cantonale per Isonne, quindi al di là dell'avvallamento, del riale e della fascia boschiva. E' ben vero che l'accesso al comparto è garantito dalla strada che dal nucleo di _____ ascende alla frazione di _____. Tuttavia, al contrario di quanto sostiene la ricorrente, tale accesso non permette di ritenere il comparto in esame, malgrado di fatto risulti residenziale, come funzionalmente annesso al comprensorio edificabile del comune, dato che, oltre ad essere distanziato dallo stesso di almeno un centinaio di metri in linea d'aria e unitamente alla differenza di densità edilizia - le case nel comparto litigioso sono notevolmente distanziate fra di loro -, vi sono frapposti elementi pianificatori talmente marcati (cfr. avvallamento, riale e fascia boschiva) da farlo ritenere dal punto di vista pianificatorio come appartenente all'ampio comparto agricolo sottostante. Quanto all'urbanizzazione del comparto, essa non è notoriamente determinante, come ripetutamente enunciato dalla giurisprudenza. Si veda per tutti la DTF 21.3.1994 in re S. c/ comune di _____ (_____/1993), ai cui sensi possono essere esclusi dalla zona edificabile non solo " terreni situati nelle immediate vicinanze di fondi edificati o ai margini del territorio urbanizzato e persino completamente urbanizzati, ma addirittura terreni che si trovano in aree già edificate, in particolare quando si tratta, come in concreto (e così nella fattispecie presente; n.d.r.), soltanto di singoli edifici" (in quel caso due). 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 di venir confermata.

E. 6

Non occorre inoltre analizzare se l'azzoneamento 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. 7

Stabilito che nella fattispecie i requisiti minimi posti dall'art. 15 LPT non sono adempiuti, in particolare quello della preesistente ampia edificazione, il ricorso deve essere respinto.

Tassa di giudizio e spese seguono la soccombenza. Per questi motivi, viste le normative alla fattispecie applicabili, dichiara e pronuncia

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.