

TI_GERICHTE 90.2000.71 vom 20. September 2001

TI Tribunale d'appello, 2001-09-20, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2000.71

FR: TI_GERICHTE 90.2000.71 du 20 septembre 2001

IT: TI_GERICHTE 90.2000.71 del 20 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 TPT entro 30 giorni dalla notificazione. L'art. 38 LALPT legittima a ricorrere il comune (art. 38 cpv. 4 lett. a) LALPT), i già ricorrenti, per gli stessi motivi (art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT), e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche decise dal Consiglio di Stato (art. 38 cpv. 4 lett. c) LALPT). In concreto la legittimazione attiva del ricorrente è senz'altro data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT. 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

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 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 (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). Il TPT 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). 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).

E. 3.1

A norma dell'art. 15 LPT la zona edificabile comprende i terreni idonei all'edificazione, già edificati in larga misura (art. 15 lett. a) LPT) o prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni (art. 15 lett. b) LPT). 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'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 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 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, consid. 4bc/bd; 114 Ia 250, consid. 5b; 118 Ib 344, 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

Premesso che il fondo in questione risulta abbondantemente edificato, non si pone perciò l'esame circa la sua idoneità all'edificazione. Occorre quindi esaminare in primo luogo se esso è inserito in un comparto che adempie il presupposto della lett. a) dell'art. 15 LPT, vale a dire quello relativo alla preesistente ampia edificazione. Determinante, a questo fine, non è che siano ampiamente edificate le singole particelle, ma che lo sia l'intero comprensorio. Le costruzioni devono creare assieme un gruppo di case, che presenti il carattere di un insediamento unitario. Deve risultrarne un insieme sufficientemente concluso, dal carattere insediativo abbastanza marcato (Siedlungscharakter), con un minimo di coerenza formale e funzionale, che ne faccia un nucleo abitativo vitale e non una casuale disseminazione di costruzioni più o meno ravvicinate. Facenti parte dell'insediamento, possono pure essere considerati, a seconda 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 (DTF 113 Ia 444, consid. 4d/da). 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, 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, ev. con disposizioni edificatorie restrittive (loc. cit.).

E. 3.3

Nella fattispecie, il fondo n. _____, ubicato sul confine giurisdizionale con il comune di _____, risulta situato in posizione molto discosta rispetto alle aree edificabili di _____, che si espandono a sud e a nord del suo nucleo tradizionale (il vecchio _____). Difatti, per raggiungerlo, occorre imboccare la strada cantonale in direzione di _____, uscire dall'abitato di _____, superare il viadotto ferroviario e il cavalcavia autostradale, oltre i quali si apre poi un vasto comprensorio agricolo in pratica ineditato, la località Campagna _____, al cui angolo estremo sud, una volta attraversato l'incrocio della _____, è sito per l'appunto il terreno del ricorrente.

E. 3.4

Il fondo n. _____ RFD, con una superficie di 3'357 mq, è occupato per circa il 40 % del suo totale da due edifici, adibiti dal proprietario all'esercizio della propria impresa, la Carrozzeria _____. Come già anticipato, questo mappale confina lungo i suoi lati ovest, sud e sud-est con il territorio del Comune di _____. In particolare, ad ovest, il fondo confina con la zona agricola di questo comune, a sud, con una strada di servizio, oltre la quale vi è il cimitero di _____ (zona AP-EP), e a sud-est con la citata strada cantonale che conduce al nucleo di _____, al di là della quale vi è la zona residenziale artigianale Ar3, che viene in sostanza riconfermata con il nuovo PR di _____ in fase di approvazione. Per contro, a nord, sul suo ultimo lato, il più esteso della proprietà, il fondo all'esame confina invece con il vasto comparto agricolo del comune di _____, che si salda e si integra perfettamente con la zona agricola, citata poc'anzi, del comune di _____. Riassumendo: il fondo del ricorrente è cinto sui lati verso il comune di _____ da due strade (quella di servizio e quella cantonale) e dalla zona agricola, che si estende senza soluzione di continuità a quella di _____, che lo cinge a sua volta sul lato nord. In base a queste premesse e tenuto in debito conto che la pianificazione esige, per quanto possibile, una delimitazione di comparti omogenei, facilmente riconoscibili mediante limiti naturali, artificiali o di pianificazione, il fondo dell'insorgente risulta dal profilo pianificatorio far parte inequivocabilmente dell'ampio comparto agricolo di _____

_____ e di _____. Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, tale superficie non costituisce una continuazione della zona edificabile (Ar3, residenziale-artigianale) posta sul lato opposto della strada cantonale, ma una microzona edificata a sé stante, ritagliata nel comparto agricolo, in dispregio alla chiara cesura formata dalla strada. Paesaggisticamente, il fondo in esame si profila dunque come staccato dalla zona edificabile (Ar3), nella quale il ricorrente vorrebbe veder inserita la sua proprietà. Va aggiunto che, con ogni evidenza, gli edifici che insistono sul mapp. n. _____ rappresentano un episodio estraneo, una presenza spuria, impotente nella loro insignificanza a creare una realtà pianificatoria propria. Come ricordato al considerando 3.2, 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.).

E. 3.5

Visto quanto precede, la censura relativa alla violazione del principio della coordinazione fra PR comunali non può trovare spazio, in quanto che il Consiglio di Stato, nella propria analisi territoriale del comparto in oggetto, ha tenuto correttamente in considerazione quegli elementi pianificatori, per la fattispecie determinanti, che si rilevano dal PR di _____; in particolare la delimitazione data dalle strade, nonché il comparto agricolo di questo comune. In conclusione va riconosciuto che il requisito della preesistente ampia edificazione fa' sicuramente difetto; giustamente il Consiglio di Stato ha escluso sul fondo del signor _____ l'istituzione di una zona edificabile, pena l'impianto di una piccola zona lontana dall'abitato, contraria alla LPT. 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 _____ (1P. _____ / _____), 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). Si osserva infine che neppure i presupposti dell'art. 15 lett. b) LPT sono dati, ritenuto che le zone edificabili del _____ sono sovradimensionate per rapporto ai bisogni di sviluppo futuri. In particolare la contenibilità teorica di posti di lavoro è di 10'450 unità a fronte di 7'276 registrate nel 1990, con un possibile aumento di ca. il 45 %; mentre che il compendio dello stato di urbanizzazione evidenzia che la riserva dei fondi non edificati per le attività produttive è del 37,9 % (dato aggiornato al 1999), margine più che adeguato, che non giustifica certo un'ulteriore espansione delle ZE (cfr. ris. gov. 2 novembre 2000, pagg. 19, 21, 27).

E. 4

Stando così le cose, il ricorso è respinto e la decisione del Consiglio di Stato è confermata. Tassa di giudizio e spese seguono la soccombenza. Per questi motivi, viste le normative alla fattispecie applicabili, dichiara e pronuncia