

TI_GERICHTE 90.2001.48 vom 5. April 2002

TI Tribunale d'appello, 2002-04-05, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2001.48

FR: TI_GERICHTE 90.2001.48 du 5 avril 2002

IT: TI_GERICHTE 90.2001.48 del 5 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 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 dei signori _____, proprietari di alcuni fra i terreni toccati dalla risoluzione governativa, è senz'altro data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. c) 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 i fondi dei ricorrenti, come pure quelli circostanti, risultano in parte edificati, non si pone perciò l'esame circa la loro idoneità all'edificazione. Occorre quindi esaminare in primo luogo se essi sono inseriti 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 risultarne 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).

E. 3.3

Nella fattispecie, la nuova zona AC, ove sono ubicati i fondi dei ricorrenti, risulta in posizione molto discosta rispetto alle aree destinate all'artigianato e ai commerci e, più in generale, alle aree edificabili di _____, che si espandono a sud e a nord del suo nucleo tradizionale (il vecchio _____), ma che poi sono delimitate meridionalmente dal tracciato della ferrovia prima, da quello dell'autostrada poi. Difatti, per raggiungerla, 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, per l'appunto la località _____, nel cui angolo estremo nord-est è stato poi ritagliato il controverso comparto artigianato e commerci.

E. 3.4

Questa zona ha una superficie di ca. 30'000 mq ed è delimitata su tre lati da importanti assi di comunicazione, quali l'autostrada ad est, il tracciato ferroviario _____ - _____ a nord-ovest e la strada cantonale per _____, Via _____, a sud. L'ultimo lato di questo quadrilatero irregolare confina ad ovest con la vasta zona agricola del comune, che si salda e si integra con quella del comune di _____. Il comparto è attraversato longitudinalmente da Via _____, dando luogo a due aree che grossolanamente hanno le medesime dimensioni: quella compresa tra l'autostrada e la stessa via _____ è insediata da alcune costruzioni sparse e per questo notevolmente spaziate fra di loro: tre abitazioni, di cui una sul fondo n. _____ dei ricorrenti, e una pensione con ristorante; invece sul settore che si sviluppa sull'altro lato di via _____ fino alla zona agricola insistono una casa d'abitazione, situata sul margine estremo a ridosso del tracciato ferroviario _____ - _____, e, sul versante opposto, un grosso capannone adibito a Garage di rappresentanza con relativa officina meccanica. 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 comparto in oggetto risulta dal profilo pianificatorio far parte inequivocabilmente dell'ampio comparto agricolo di _____: in questo caso l'asse ferroviario, da un lato, e quello autostradale, dall'altro, contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, definiscono per l'appunto il limite riconoscibile della zona edificabile del comune, che, se travalicato come nella fattispecie, viene a dare luogo inevitabilmente ad una microzona edificata a sé stante, ritagliata nel comparto omogeneo della _____

_____ in dispregio alla chiara cesura formata dalla vie di comunicazione succitate. Paesaggisticamente, il comparto in esame si profila dunque come nettamente staccato dalla zona edificabile (artigianato e commerci), nella quale i ricorrenti vorrebbero veder inserita la loro proprietà, anche per effetto degli avvallamenti di una certa qual rilevanza approntati all'epoca per il tracciato ferroviario. Pertanto, a fronte di queste considerazioni, nessuna portata può avere nemmeno via _____ quale elemento pianificatorio valido di riferimento per ridefinire l'estensione della zona edificabile oltre il limite del tracciato autostradale, come invece parrebbero sostenere i signori _____: anzi, semmai quest'asse stradale fosse preso in considerazione, non farebbe che accentuare ancor più la qualità di piccola zona edificabile ai margini della zona agricola, che, in quanto tale, non sarebbe comunque ammissibile. Va aggiunto che, con ogni evidenza, gli edifici che vi insistono, ritenuta la loro attuale destinazione d'uso a larga predominanza abitativa, costituiscono un elemento di conflitto con un'istituenda zona artigianato e commerci, oltre che a rappresentare un episodio estraneo, una presenza spuria, impotente nella sua 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, si deve ritenere che il Consiglio di Stato, nella propria analisi territoriale del comparto in oggetto, ha preso correttamente in considerazione quegli elementi pianificatori, per la fattispecie determinanti, che si rilevano principalmente dal PR di _____, ma anche da quelli dei comuni vicini, come _____ e _____; in particolare la delimitazione data dalle vie di comunicazione, dal comparto agricolo e dalla zona attrezzature pubbliche. In conclusione va riconosciuto che il requisito della preesistente ampia edificazione fa' sicuramente difetto; giustamente il Consiglio di Stato ha negato l'approvazione della nuova zona edificabile in località _____, che comprende anche i fondi degli insorgenti, comportante l'impianto di una piccola zona discosta dalle aree produttive del comune, 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).

E. 4

Da ultimo, a titolo abbondanziale, si osserva che il Consiglio di Stato ha motivato principalmente la sua decisione di non approvazione dei comparti all'esame, sostenendo che neppure i presupposti dell'art. 15 lett. b) LPT sono dati. L'Autorità governativa ha ritenuto che le zone edificabili del PR97 sono sovradimensionate per rapporto ai bisogni di sviluppo futuri. 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 %, corrispondente a 21,4 ha (dato aggiornato a giugno 1999; cfr. ris. gov. 2 novembre 2000, pagg. 19, 21 e 27; ris. gov. 26 giugno 2001, pag. 3). Frattanto, tuttavia, secondo i

ricorrenti la situazione di fatto si sarebbe evoluta al punto tale che i dati estrapolati dal compendio d'urbanizzazione sarebbero ormai superati. In particolare la riserva dei fondi non edificati per le attività produttive sarebbe diminuita al 30%, vale a dire a 16,74 ha. A tal proposito si osserva che la pretesa diminuzione della riserva di superfici non ancora edificate destinate all'industria e all'artigianato, non sembrerebbe trovare a prima vista riscontro in motivi ascrivibili unicamente ad un'impennata delle attività artigianal-industriali: si pensi ad esempio alle superfici erose dall'immobile adibito a teatro e a casinò nel comparto industriale o all'occupazione di notevoli aree per posteggi all'aperto annessi ad un ben noto centro commerciale. D'altra parte, con le dovute premesse, un ampliamento della zona edificabile per il settore lavoro non può avvenire, per i motivi abbondantemente illustrati nei considerandi precedenti, con l'istituzione di una nuova e piccola zona edificabile discosta dalle altre aree produttive del comune, tantopiù se essa, come del resto è stato più volte sostanziato e questo Tribunale ha verificato, risulta già in parte edificata, ma semmai attraverso una pianificazione più organica e attenta ad un uso parsimonioso e razionale del suolo.

E. 5

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: tuttavia, poiché il comune è comparso in causa per motivi attinenti alla sua funzione e non per tutelare i suoi particolari interessi, si prescinde nel suo caso dal loro prelievo. Non si assegnano ripetibili. 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.