

TI_GERICHTE 90.2001.49 vom 5. April 2002

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2001.49

FR: TI_GERICHTE 90.2001.49 du 5 avril 2002

IT: TI_GERICHTE 90.2001.49 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 del comune di _____ è senz'altro data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. a) 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 nel caso concreto non emergono motivi stringenti per non ritenere idonei all'edificazione i fondi all'esame, fatta comunque riserva per la questione relativa al carico fonico, data la vicinanza, come si avrà modo di approfondire in seguito, di importanti e numerosi assi di comunicazione, 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

Zona AC in località _____

E. 3.3.1

Nella fattispecie, la nuova zona AC delimitata in località _____ risulta in posizione molto discosta rispetto alle aree destinate all'artigianato e ai commerci e, più in generale, alle aree edificabili di _____. In effetti, dal profilo insediativo il comune di _____ si è territorialmente sviluppato principalmente a est della linea ferroviaria del _____, alle pendici del Monte _____, per quanto riguarda la residenza; mentre che ad ovest della stessa hanno trovato spazio le sue aree produttive. Dal suo nucleo tradizionale (il Vecchio _____) esso si estende dunque a sud in direzione della località _____ e a nord, la parte che qui interessa, con insediamenti residenziali intensivi che si stemperano progressivamente in insediamenti residenziali estensivi periferici, siti in località _____. Oltre questo limite, in direzione di _____ e fino ai suoi confini giurisdizionali, si espande un esteso comprensorio agricolo, cinto lungo la fascia superiore dall'area forestale del Monte _____ e dal fiume _____ lungo il versante di fondovalle. Questo comprensorio risulta in pratica ancora ineditato, fatto salvo per gli assi di comunicazione che scorrono al suo interno, quali l'autostrada, la ferrovia e la strada cantonale. Esso comprende in sequenza le località _____, _____ e da ultimo _____, nella quale si insinua, a mo' di scheggia, la controversa zona edificabile.

E. 3.3.2

Questa zona AC, una striscia rettangolare allungata, si sviluppa lungo la fascia pedemontana ed è delimitata su tutta la sua lunghezza, a valle, direttamente dalla strada cantonale per _____, via _____, invece, a monte, da una fascia boschiva in forte pendenza, alla cui sommità corre l'asse autostradale. Sia il tracciato della cantonale che quello dell'autostrada sono a loro volta lambiti sui versanti opposti da due fasce del vasto comparto agricolo che, come detto, principia a sud in località _____ e termina a nord con i confini giurisdizionali dei comuni di _____ e _____, oltre i quali si sviluppa una compatta e diffusa zona edificabile. La zona all'esame presenta dal punto di vista orografico un andamento collinare irregolare con notevoli sbalzi altimetrici, che in alcuni punti determinano una forte pendenza, scadenzata su quasi tutta la sua

lunghezza da terrazzamenti in gran parte ancora oggi coltivati a vigneto. Sull'appendice più a sud del comparto, ove il rilievo del terreno assume un assetto più pianeggiante e raggiunge la stessa altitudine della strada cantonale, si rileva la presenza di 4 costruzioni: un'abitazione, un laboratorio per la lavorazione e lo stoccaggio di prodotti alimentari e due edifici che ospitano un'impresa di costruzioni, oltre i quali, proprio all'estremità del comparto, vi è un deposito all'aperto di materiali ed attrezzi da cantiere. In base a queste premesse occorre da subito rilevare che dal profilo paesaggistico l'intero comprensorio, malgrado il frazionamento inferito dalla presenza degli assi di comunicazione e di qualche edificazione sparsa, mantiene ancora la propria connotazione agricola e più in generale di zona non edificabile. In questo contesto, la definizione di una striscia edificabile ritagliata in profondità nella parte mediana di questo comprensorio, non appare per niente come lo sviluppo organico della vasta zona edificabile del comune di _____ con cui essa confina nel suo apice settentrionale, bensì ne rappresenta piuttosto una propaggine, un pungiglione conficcato in profondità nel comparto agricolo di _____. In questo senso va condivisa la visione governativa secondo la quale la pretesa delimitazione di questa zona " non rappresenta l'ampliamento organico di una zona già delimitata, ma va ad intaccare un comparto del tutto discosto dalla zona di attività di _____ " (cfr. ris. n. _____, pag. 8). Inoltre, gli edifici che vi insistono, anche per il loro esiguo numero, non possono rappresentare che un episodio estraneo, una presenza spuria, impotente nella sua insignificanza a creare una realtà pianificatoria. 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.). Neppure giova al ricorrente invocare il principio del coordinamento delle pianificazioni locali (cfr. art. 1 cpv. 1 e 2 cpv. 1 LPT; art. 2 cpv. 1, 3 cpv. 1, 10 cpv. 2 e 24 cpv. 3 LALPT), in quanto, a suo modo di vedere, la prevista zona AC costituisce la logica continuazione verso sud dell'ampia zona artigianale posta in diretta adiacenza. A tale proposito giova ripetere che il comprensorio agricolo di _____ in località _____ è solcato da importanti vie di comunicazione e confina con le vaste zone edificabili dei comuni di _____ e di _____. All'interno di queste ultime, i suddetti assi viari risultano delimitare pianificatoriamente le varie zone d'utilizzazione. Orbene, come ha perfettamente rilevato l'Autorità governativa nella risposta 16 ottobre 2001 la prospettata zona AC in località _____, posta lungo via _____, confina a nord con una piccola zona mista residenziale artigianale (Rar3), - una microzona creata ad hoc in funzione di una preesistente impresa artigianale preposta alla fabbricazione di sedie -, in territorio di _____, alla quale tuttavia seguono, lungo la strada cantonale, le zone residenziali R3 ed R4. La zona artigianale di _____, che si integra poi con quella di _____, si trova invece più a nord, sull'altro versante della strada cantonale e della ferrovia, occupando le superfici tra l'area ferroviaria ed il _____. Oltre il _____, in posizione ancor più discosta, si trova una seconda zona artigianale del comune di _____. In buona sostanza, le zone produttive di _____ e di _____ sono ubicate nella piana del fiume _____, fatta salva la microzona Rar3, che in quanto tale e per i motivi precedentemente illustrati non può essere presa in considerazione, mentre che la discussa zona AC si trova nettamente distaccata e ai margini, sulla fascia pedemontana, in posizione altimetricamente più alta. Si deve pertanto convenire che in mancanza di una qualsiasi relazione spaziale o funzionale, risulta del tutto evidente che la nuova zona AC in località _____ non rappresenta né la logica continuazione della zona artigianale di _____, né di quella di _____, confermando per contro la propria

natura di piccola zona edificabile avulsa dal proprio contesto.

E. 3.4

Zona AC in località _____

E. 3.4.1

Anche in questo caso, non diversamente dalla situazione concernente la località _____, la nuova zona AC in località _____ risulta in posizione distante rispetto alle aree destinate all'artigianato e ai commerci e, più in generale, alle aree edificabili di _____, che si espandono a sud e nord del suo nucleo tradizionale, 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 inedificato, per l'appunto la località _____, nel cui angolo estremo nord-est è stato poi ritagliato il controverso comparto artigianato e commerci.

E. 3.4.2

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 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. Ritenuto 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 sostiene il ricorrente, 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 dalle vie di comunicazione succitate. Paesaggisticamente, il comparto in esame si profila dunque come nettamente staccato dalla zona edificabile (artigianato e commerci) 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 parrebbe sostenere il ricorrente: 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 anche caso nel presente un episodio estraneo, una presenza spuria, impotente nella sua insignificanza a creare una realtà pianificatoria propria.

E. 3.5

Visto quanto precede, si deve ritenere che il Consiglio di Stato, nella propria analisi territoriale di entrambi i comparti in oggetto, ha preso correttamente in considerazione quegli elementi, per la fattispecie determinanti, che si rilevano principalmente dal PR di _____, ma anche da quelli dei comuni vicini, come _____ e _____ per la località _____ e _____ e _____ per la località _____; in particolare la delimitazione data dalle vie di comunicazione, dal comparto agricolo, nonché la morfologia del territorio. In conclusione va riconosciuto che il requisito della preesistente ampia edificazione fa sicuramente difetto; giustamente il Consiglio di Stato ha negato l'approvazione delle nuove zone edificabili in località _____ e _____ comportante l'impianto di piccole zone lontane dalle aree produttive del comune, contrarie alla LPT. Quanto all'urbanizzazione dei comparti, 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 _____ (IP. _____ /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).

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 il ricorrente 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 sostanzato 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. Le spese e la tassa di giudizio seguono la soccombenza: tuttavia, poiché il comune è insorto per motivi attinenti alla sua funzione e non per tutelare i suoi particolari interessi, si prescinde dal loro prelievo. 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.