

TI_GERICHTE 90.2001.52 vom 5. April 2002

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2001.52

FR: TI_GERICHTE 90.2001.52 du 5 avril 2002

IT: TI_GERICHTE 90.2001.52 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 ricorrenti, 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 nel caso concreto non emergono motivi stringenti per non ritenere idonei all'edificazione i terreni in questione, salvo forse per il fondo n. _____ RFD, in notevole pendenza, e 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 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).

E. 3.3

Nella fattispecie, la nuova zona AC delimitata in località _____, ove sono per l'appunto 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 _____. 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 Cantine di Sotto. 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. 3.4

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 _____ di _____ 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, come avviene ad esempio in corrispondenza dei mappali dei ricorrenti. 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

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, 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, 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 della nuova zona edificabile in località _____, che comprende anche il fondo dei ricorrenti, comportante l'impianto di una piccola zona edificabile 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.673/1993), 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 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 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. 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.