

TI_GERICHTE 90.2001.57 vom 6. Mai 2002

TI Tribunale d'appello, 2002-05-06, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2001.57

FR: TI_GERICHTE 90.2001.57 du 6 mai 2002

IT: TI_GERICHTE 90.2001.57 del 6 maggio 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 signor _____, già ricorrente per gli stessi motivi, è senz'altro data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT. Occorre tuttavia specificare che il ricorrente sia in prima istanza, sia davanti a questo Tribunale, e in via principale, ha formulato una domanda tendente alla conferma della previsione d'espropriazione formale per un importo di fr. 750'000.- a carico del comune relativa ad una porzione del suo fondo. Ritenuto che questioni di natura squisitamente espropriative, come quella sollevata dal ricorrente nella fattispecie, esulano dalla procedura in corso, la domanda in quanto tale risulta quindi irricevibile. In particolare, si osserva che dal punto di vista pianificatorio il terreno dell'insorgente è interessato dal PPNV unicamente per l'attribuzione alla zona "parchi o giardini o coltivi" (cfr. tavola n. 4 delle rappresentazioni grafiche), in pratica inedificabile, disciplinata dall'art. 36 dell'Abaco normativo. Se questo azzonamento dia o meno luogo a espropriazione formale o materiale, sarà compito dell'Autorità competente pronunciarsi, ritenuto che presso il Tribunale di espropriazione, per altro, risulta essere già pendente una domanda in tal senso inoltrata dal ricorrente. Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, il ricorso è per il resto 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. 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 poggi 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

Unica questione che rimane in contestazione è l'attribuzione del mappale n. _____ alla zona inedificabile "parchi o giardini o coltivi", per la quale il ricorrente invoca una violazione della garanzia costituzionale della proprietà, del principio della parità di trattamento e della buona fede, chiedendone l'annullamento. A tal riguardo occorre precisare che il PR84 attribuiva soltanto la parte mediana del fondo in oggetto alla zona edificabile (zona residenziale particolare RP), essendo il restante già inedificabile perché incluso nella zona senza destinazione specifica, la parte alta, o perché gravato da una linea di arretramento di 20 ml dalla chiesa nella parte bassa.

E. 3.1

Prima di entrare nel merito, si osserva che 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'azzonamento 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 idoneo all'edificazione il terreno in questione, nonostante esso sia in pendenza, 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 risulterne 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).

E. 3.3

Nella fattispecie, il nucleo del villaggio di _____ risulta costituito da una sostanza edilizia densa e compatta solcata da percorsi organici. Esso può vantare ancora un'immagine unitaria e definita, data dalla visione tuttora leggibile del suo perimetro naturale, circoscritto da elementi quali il riale _____ a nord, il corso d'acqua _____ ad est e dal muro continuo ad ovest, oltre il quale si estende la fascia pedemontana agricolo-boschiva del Monte _____ (cfr. relazione PPNV, pagg. 7 ss). La Chiesa rinascimentale di _____, oggetto architettonico di pregio in quanto tale, rappresenta pure un elemento cardine rispetto al tessuto edilizio, sia per la sua funzione pubblica, sia per quella spaziale, essendo curiosamente ubicata sul margine del nucleo, in posizione sopraelevata e dominante, a presidio dell'abitato, proprio sull'angolo di congiunzione dell'asse nord, corrispondente al riale di _____, con quello ovest, definito, come si illustrava poc'anzi, dal muro continuo di cinta. Il fondo n. _____ del ricorrente, invece, un vasto appezzamento di ca. 7'500 mq a forma rettangolare irregolare, praticamente ineditato, è posto in pendenza dietro la Chiesa di _____, incorniciandola sul lato nord-ovest. Esso risulta quindi a ridosso del nucleo del paese, tuttavia all'esterno dello stesso.

E. 3.4

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 del comparto inedificato della fascia pedemontana che lambisce e nel contempo definisce spazialmente il nucleo di _____ ad ovest, sulle pendici del Monte _____, e che il PPNV attribuisce con fini protettivi alla zona "parchi o giardini o coltivi". Paesaggisticamente, il fondo in esame si profila dunque proprio come limite esterno di quella zona edificabile nella quale il ricorrente vorrebbe veder inserita la sua proprietà. Viceversa, fosse concessa la facoltà di costruire, si causerebbe la rottura di quel fronte edificato omogeneo e compatto, tuttora identificabile e riconoscibile, nonché di quell'equilibrio relazionale di qualità venutosi a creare nel trascorrere del tempo con la Chiesa di _____, che caratterizza in modo peculiare il nucleo e che il PPNV si prefigge per l'appunto di preservare e recuperare, essendo oltretutto oggetto dell'Inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS). Difatti, va condivisa la motivazione del il Consiglio di Stato, secondo il quale " l'attuale sfondo del monumento, garantito dalla gestione "a verde" della particella n. _____ permette ancora di leggere il rapporto originale di questo edificio con il resto dell'insediamento; per contro una sua edificazione lo altererebbe, compromettendolo irrimediabilmente e definitivamente " (cfr. risoluzione 28 agosto 2001, n. _____), apparendo oltretutto come un'estensione ingiustificata della sostanza edilizia nella fascia soprastante a carattere forestal-agricolo. In conclusione va riconosciuto che nella fattispecie il requisito della preesistente ampia edificazione fa sicuramente difetto e pertanto l'azionamento in discussione va confermato. A titolo abbondanziale si rileva che con la decisione n. _____ del 28 agosto 2001 il Consiglio di Stato ha approvato da un lato il PPNV e dall'altro alcune varianti di PR necessarie per l'integrazione del piano particolareggiato. In particolare, una di queste varianti di PR prevede una linea di arretramento delle costruzioni dalla Chiesa di _____ tracciata sul terreno del ricorrente, che in quanto tale, a prescindere dall'attribuzione dello stesso operata dal PPNV, lo rende in pratica inedificabile proprio nella porzione mediana del terreno che il PR attribuiva in precedenza alla zona residenziale particolare RP. Questo vincolo, non essendo stato contestato dal ricorrente né in prima istanza, né davanti al TPT, è ormai cresciuto in giudicato.

E. 3.5

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 _____ (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 , soltanto di singoli edifici" . Si osserva che neppure i presupposti dell'art. 15 lett. b) LPT sono dati, ritenuto che le zone edificabili del PR85 sono a tutt'oggi sovradimensionate. Difatti, secondo i dati forniti dal comune (cfr. osservazioni del comune di _____ _____ 26 ottobre 2001, pag. 15) le previsioni dell'epoca (1980) si sono rivelate alla prova dei fatti del tutto irrealistiche: la contenibilità teorica del PR85 consente 5'240 unità insediative (UI) a fronte delle 3'288 UI effettive nel comune nel 1980, con quindi una

riserva disponibile di 1'952 UI (59 %). Al 1° gennaio 2000, quindi ben oltre il lasso tempo di 15 anni di cui all'art. 15 LPT, vi è stato un incremento reale di 507 UI, per un totale di 3'795 UI, con quindi ancora una riserva disponibile di 1'445 UI (38 %), margine più che adeguato, ritenuto oltretutto il modesto tasso di crescita effettivo, che giustifica il dezonamento parziale operato dal comune nella fattispecie.

E. 4

. Priva di fondamento è infine l'invocata disparità di trattamento, per il fatto che, come genericamente viene sostenuto, rispetto ad altri fondi in situazione analoga, quello del ricorrente sarebbe l'unico attribuito ad una zona inedificabile con destinazione "parchi o giardini o coltivi". A questo proposito si rammenta, preliminarmente, che in ambito pianificatorio il principio di uguaglianza svolge un ruolo attenuato e deve essere valutato con prudenza. E' quindi possibile che fondi dalle caratteristiche affini e in posizioni analoghe siano trattati in modo diverso in quanto a destinazione e facoltà edificatorie. Occorre tuttavia che la pianificazione sia oggettivamente difendibile, vale a dire che non sia arbitraria. La massima costituzionale di uguaglianza coincide in materia con il divieto dell'arbitrio: una misura pianificatoria è così insostenibile quando la discriminazione che tocca il singolo immobile contraddice ogni ragionevole intento o allorché l'operato dell'autorità obbedisce a riflessioni inaccettabili, manifestamente estranee al problema (DTF 111 Ia 100 consid. 3, 107 Ib 339 consid. 4a, 103 Ia 257 consid. 4 e citazioni). Simili circostanze non si verificano però nel caso all'esame. A questo Tribunale non risulta infatti che la scelta dell'Autorità comunale d'includere il fondo dell'insorgente nella zona "parchi o giardini o coltivi" sia stata determinata da criteri discriminatori, manifestamente insostenibili o, peggio ancora, arbitrari. Le motivazioni addotte a suffragio di questa scelta, riassunte nei considerandi precedenti, sono valide e convincenti, e meritano piena riconferma in questa sede. Si osserva al proposito che, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, molti fondi un po' dovunque, anche di notevole superficie, sono stati attribuiti alla zona "parchi o giardini o coltivi", come con tutta evidenza risulta dalla tavola n. 4 delle rappresentazioni grafiche del PPNV.

E. 5

Stando così le cose, nella misura in cui è ricevibile, il ricorso è respinto e la decisione del Consiglio di Stato è confermata. Tassa di giudizio e spese seguono la soccombenza. Per questi motivi, visti 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.