

TI_GERICHTE 90.2005.10 vom 23. Mai 2006

TI Tribunale d'appello, 2006-05-23, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2005.10

FR: TI_GERICHTE 90.2005.10 du 23 mai 2006

IT: TI_GERICHTE 90.2005.10 del 23 maggio 2006

Regeste

non attribuzione alla zona edificabile di un fondo assegnato alla zona agricola

Erwägungen

E. 1

La competenza del tribunale è data, il ricorso è tempestivo (art. 38 cpv. 1 LALPT) e la legittimazione del ricorrente certa (art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT). L'impugnativa è dunque ricevibile in ordine e può essere evasa sulla base degli atti, integrati dalle risultanze del sopralluogo (art. 18 cpv. 1 PAmM).

E. 2

In campo pianificatorio il comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del piano regolatore da parte di almeno un'istanza di ricorso. Nel Cantone Ticino tale autorità è il Consiglio di Stato (art. 37 cpv. 1 LALPT), che decide i ricorsi - e approva il piano - con pieno potere cognitivo: questo significa controllo non solo della legittimità ma anche dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano tuttavia di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti (art. 2 cpv. 3 LPT). Il Consiglio di Stato non può dunque semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettare il diritto di questo di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più appropriata, ragionevole od opportuna. Esso non può però limitarsi ad intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggia su alcun criterio oggettivo e 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, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore (cfr. anche l'art. 26 cpv. 2 LPT). L'autorità governativa verificherà, in particolare, che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 OPT (RDAT II-2001 n. 78 consid. 6b; II-1999 n. 27 consid. 3). Il potere cognitivo del Tribunale della pianificazione del territorio è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; RDAT cit., ibidem; inoltre II-1997 n. 23); fanno eccezione - per poter ossequiare l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT - i casi in cui è impugnata una modifica del piano regolatore disposta d'ufficio dal Consiglio di Stato. 3. I piani di utilizzazione - nel nostro Cantone chiamati, a livello comunale, piani regolatori (art. 24 segg. LALPT) - disciplinano l'uso ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT). Essi devono delimitare, in primo luogo, le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT). Le zone edificabili comprendono, secondo l'art. 15 LPT, i terreni idonei all'edificazione che sono già stati edificati in larga misura (lett. a) e quelli prevedibilmente necessari ed

urbanizzati entro 15 anni (lett. b). Di massima un terreno che adempie queste esigenze va attribuito alla zona edificabile a meno che, dopo una ponderazione globale degli interessi che la legislazione sulla pianificazione del territorio tende a salvaguardare (cfr. in particolare art. 1 e 3 LPT), debba venir incluso, parzialmente o totalmente, nel territorio fuori della zona edificabile (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3a). I criteri posti dall'art. 15 LPT per l'assegnazione di un terreno alla zona edificabile non hanno pertanto un valore assoluto, ma una portata relativa. Essi rappresentano piuttosto dei principi generali della pianificazione del territorio, dei punti di riferimento, che - ancorché soddisfatti - non conducono necessariamente all'attribuzione del terreno interessato alla zona fabbricabile (cfr. la giurisprudenza appena citata; inoltre Flückiger, Commentario LPT, ad art. 15 n. da 25 a 29; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 314). Giusta l'art. 16 cpv. 1 LPT (testo modificato il 20 marzo 1998, in vigore dal 1. settembre 2000), le zone agricole servono a garantire a lungo termine la base dell'approvvigionamento alimentare, a salvaguardare il paesaggio e lo spazio per lo svago o ad assicurare la compensazione ecologica; esse devono essere tenute, per quanto possibile, libere da costruzioni, in sintonia con le loro differenti funzioni, e comprendere: a) i terreni idonei alla coltivazione agricola o all'orticoltura produttiva necessari all'adempimento dei vari compiti dell'agricoltura; b) i terreni che, nell'interesse generale, devono essere coltivati dall'agricoltura (cfr. nello stesso senso l'art. 68 cpv. 1 LALPT, testo modificato il 25 febbraio 2003, in vigore dal 1. giugno 2003). Per quanto possibile devono essere delimitate ampie superfici contigue (art. 16 cpv. 2 LPT).

4. Le varianti promosse dal comune, alla base della risoluzione impugnata, perseguono diversi scopi (cfr. rapporto di pianificazione, datato ottobre 2001, pag. 2; messaggio municipale 2 gennaio 2002, n. 468, pagg. 1 e 2). In primo luogo si è voluto attribuire ad una precisa zona di utilizzazione le aree fino a quel momento assegnate al territorio senza restituzione specifica o di mantenimento degli insediamenti, conformemente a quanto indicato dal Consiglio di Stato nella risoluzione 2 settembre 1998 (n. 4062, consid. 2.1.1, pag. 4 e disp. 3). Ritenuto inoltre che con decisione 20 maggio 1998 (n. 2299) il Consiglio di Stato aveva approvato l'accertamento del limite del bosco a confine con l'area edificabile, s'imponesse la necessità di adeguare il perimetro del comparto edificabile ai nuovi limiti dell'area forestale nonché ai confini di proprietà derivanti dal nuovo riparto fondiario definito dalla procedura di raggruppamento terreni. Nell'ambito dei lavori di modifica del piano regolatore il comune ha altresì voluto aggiornare il piano della rete viaria, rinunciando a parte degli allargamenti previsti ed inserendo nuovi tracciati, suddividere la zona residenziale in zona semi estensiva ed estensiva precisandone i contenuti, nonché rivedere ed aggiornare le NAPR. Per attuare tali scopi l'autorità comunale ha proposto, tra l'altro, svariati ampliamenti della zona edificabile: in buona parte si è trattato di correzioni puntuali del limite dell'area fabbricabile che è stata estesa fino a contatto con quella forestale. In altri casi il comune ha invece attribuito alla zona residenziale estensiva o semi estensiva singole particelle o piccoli comparti che in precedenza erano esclusi dall'area edificabile. Pur condividendo gli scopi summenzionati, il Consiglio di Stato non ha approvato alcune scelte del comune, in particolare laddove non si trattava di semplici correzioni del limite della zona edificabile, bensì di veri e propri ampliamenti, ritenuto che la zona fabbricabile era già sufficientemente dimensionata e che le estensioni proposte apparivano contrarie ad una funzionale organizzazione e strutturazione del territorio comunale.

5. 5.1. Il mapp. 363, di 1000 mq, ed il mapp. 1090, di 2880 mq, si trovano in località, rispettivamente, a sud-est del centro di, verso il comune di. Entrambi i fondi si trovano a monte della via, con la quale confinano

verso est. Il mapp. 1090, di forma rettangolare, confina a sud con la zona residenziale estensiva (mapp. 1091, pure di proprietà della ricorrente) ed a nord con fondi posti in zona agricola (mapp. 794, 1848 e 1849), sui quali insistono delle case d'abitazione; ad ovest una modesta fascia è ricoperta dal bosco. La particella è composta da un terreno prativo, che scende a balze, coltivato parzialmente con della vigna. Il mapp. 363 confina a nord ed a sud con fondi posti in zona agricola e ad ovest con il bosco. Di forma trapezoidale, il fondo, incolto e ricoperto di vegetazione arbustiva, presenta una pendenza di un certo rilievo. A valle della via, in corrispondenza del mapp. 1090, si trova una zona residenziale estensiva (mapp. 796, 797, 798, e la parte bassa dei mapp. 799, 800 e 801), cui fa seguito un'ampia zona agricola.

5.2. Con terreni già edificati in larga misura ai sensi dell'art. 15 lett. a LPT si intende essenzialmente il territorio costruito in maniera compatta, oltre eventualmente a singole particelle inedificate al suo interno, direttamente confinanti con la zona edificabile, in genere già edificate e di superficie relativamente ridotta; non entrano, di principio, in linea di conto le costruzioni agricole (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3b; Flückiger, op. cit., ad art. 15 n. 60 seg.; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 319). In concreto il requisito non è certamente soddisfatto per il mapp. 363. La visita dei luoghi ha permesso di appurare che questa particella in un ampio comprensorio verde, nel quale la maggior parte dei fondi risulta libera da costruzioni (uniche eccezioni: mapp. 362, 385 e 386). La situazione in cui versa il mapp. 1090 appare invece differente. Questa particella si trova in effetti tra il limite della zona edificabile ed edificata, a valle (mapp. 1091, di proprietà della ricorrente) e tre mappali edificati a monte (mapp. 794, 1849 e 1848). Determinante appare tuttavia il fatto che queste ultime particelle non sono state assegnate al territorio edificabile e che, nemmeno, la ricorrente lo ha chiesto: mancano quindi i presupposti per includere in tale area la particella della ricorrente in applicazione dell'art. 15 lett. a LPT. Va inoltre rilevato che l'inserimento dei fondi della ricorrente nella zona edificabile, già molto diffusa, accentuerebbe l'estensione a macchia d'olio della stessa e si porrebbe quindi in netto contrasto con gli obiettivi di base della pianificazione del territorio.

5.3. L'attribuzione dei mappali della ricorrente, anche solo parziale, alla zona edificabile non risponde, inoltre, ad una prevedibile necessità di terreni fabbricabili urbanizzati entro 15 anni giusta l'art. 15 lett. b LPT. Secondo il rapporto di pianificazione (cfr. rapporto cit., pag. 21), gli abitanti nel comune al 31 dicembre 1999 erano 1062. Il nuovo piano regolatore permette di accogliere 1630 abitanti e d'incrementare, pertanto, la popolazione residente del 53.5% (cfr. rapporto cit., pag. 22). Il dimensionamento della zona edificabile destinata alla residenza è pertanto più che sufficiente per far fronte alle aspettative di crescita della popolazione del comune nei prossimi 15 anni (cfr. rapporto cit., pag. 21; risoluzione di approvazione del Consiglio di Stato, 21 dicembre 2004, cfr. 3.2.1, lett. a, pagg. 11-12). Il calcolo della contenibilità del piano giunge poi a questi risultati, considerando un grado di attuazione del 60% (cfr. rapporto cit., pag. 22). Sulla base di un indice di sfruttamento pari allo 0.4 e considerato che la superficie ancora libera nel comprensorio edificabile è del 30%, il Governo ha ritenuto più appropriato applicare un grado di attuazione del 70%. In tal modo la contenibilità del piano risulta essere di 2853 unità insediative (UI), suddivise in 1855 abitanti, 856 posti turismo e 142 posti lavoro, rispondendo ampiamente alle previsioni di sviluppo per i prossimi 15 anni. Va peraltro rilevato, insieme con il Consiglio di Stato, che nei calcoli effettuati dal comune è stato considerato, per la zona edificabile, un fabbisogno di superficie per UI piuttosto alto, di 60 mq (cfr. ris. cit., loc. cit.). Il dimensionamento delle zone edificabili include pure, nelle zone dove è permessa la residenza, 755 posti turismo, di cui la maggior parte consiste in posti letto in residenze secondarie (cfr. rapporto cit., pag.

21): nulla osta alla possibilità di sfruttare, in futuro, una parte di questo importante contingente anche a favore della residenza primaria. 5.4. Poiché i fondi in discussione non possono essere attribuiti alla zona edificabile, già per assenza dei requisiti di cui all'art. 15 LPT, merita tutela la decisione del Consiglio di Stato di assegnarli – di conseguenza – alla zona agricola, intesa nel suo senso più ampio, espressamente sancito ora all'art. 16 LPT, nella versione in vigore dal 1. settembre 2000. Alla zona agricola deve essere riconosciuto un ruolo multifunzionale, poiché persegue scopi non solo di politica agraria e fondiaria ma anche obiettivi in ordine agli insediamenti, quale eccellente strumento di prevenzione dell'edificazione sparsa, alla protezione dell'ambiente ed a quella del paesaggio (cfr. messaggio del Consiglio federale concernente la revisione parziale della LPT del 22 maggio 1996, pubbl. in FF 1996, III, pag. 457 segg., pag. 471, con rinvii). Non appare quindi nemmeno necessario approfondire se la porzione di terreno interessata si presti o meno, ed eventualmente in quale misura, alla lavorazione agricola. Va ad ogni buon conto rilevato che il catasto delle idoneità agricole, allestito dalla sezione dell'agricoltura, assegna al mapp. 1090 un'idoneità alla viticoltura ed allo sfalcio. Quest'area potrebbe quindi essere assegnata alla zona fabbricabile solo previa compensazione, a tenore degli art. 8 segg. LTagr: requisito che, in concreto, fa completamente difetto. Il fatto poi che i fondi sono urbanizzati, non è decisivo e non conferisce un diritto alla loro attribuzione alla zona edificabile (DTF 122 II 326 consid. 6; 117 Ia 434 consid. 3g). 5.5. Nell'ambito di una ponderazione globale degli interessi (cfr. consid. 3), va anzitutto rilevato l'interesse generale ad impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3c). In concreto, un ampliamento della zona residenziale del comune, già generosamente dimensionata, non appare giustificato, anche se dovesse concernere, come è il caso in esame, poche unità insediative. Secondo la giurisprudenza, anche le particelle di modeste proporzioni contribuiscono a definire la zona edificabile giusta l'art. 15 LPT e non possono pertanto essere trascurate a questo scopo (cfr. DTF inedita 26 settembre 2001 in re A. V. e llcc, consid. 4c; DTF 116 Ia 236 seg.). Da un'indagine riportata nel rapporto di pianificazione risulta poi che le zone residenziali del comune sono assai sottosfruttate (cfr. rapporto cit., pag. 21). È pertanto imprescindibile aumentare la pressione su tali zone per favorire un loro razionale impiego, anziché ampliarle, con l'effetto di favorire uno spreco del territorio fabbricabile. Da ultimo, va sottolineata l'imprescindibile esigenza di salvaguardare sufficienti spazi liberi per le future generazioni. 5.6. Sulla scorta di queste considerazioni, un'attribuzione di parte del fondo del ricorrente alla zona fabbricabile deve essere tassativamente esclusa. 6. La ricorrente lamenta infine una discriminazione in relazione al trattamento riservato ai fondi confinanti, assegnati alla zona edificabile. Il principio dell'uguaglianza giuridica ancorato all'art. 8 Cost. esige che la legge e le decisioni d'esecuzione trattino in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse. Nell'ambito di provvedimenti pianificatori esso ha una portata necessariamente limitata. Siccome occorre formare zone, è necessario poterle delimitare, talora prescindendo da situazioni esistenti. Non è quindi insostenibile trattare diversamente dal profilo pianificatorio ed edilizio anche terreni analoghi per conformazione e posizione. L'invocato principio si identifica in sostanza con il divieto dell'arbitrio: per non essere arbitrario, il provvedimento deve fondarsi pertanto su criteri pianificatori oggettivi e ragionevoli (RDAT I-2001 n. 49 consid. 5a). Nel presente caso la non attribuzione dei fondi della ricorrente alla zona fabbricabile è conforme ai principi che reggono la pianificazione del territorio e merita, pertanto, tutela. Va inoltre rilevato che i fondi da essa menzionati (mapp. 1092, 1095 e 1099) si trovano in una situazione diversa da quella in cui versa il suo terreno. Per il

mapp. 1092 si è trattato di un semplice adeguamento del limite della zona edificabile al nuovo margine del bosco; il mapp. 1095 è già edificato e l'inclusione dell'area non boschiva del mapp. 1099 nella zona agricola avrebbe creato un illogico vuoto all'interno di un complesso edificabile.

E. 7

La risoluzione impugnata non viola dunque il diritto. L'esclusione dalla zona edificabile appare, per contro, in armonia con l'ordinamento pianificatorio sancito a livello federale.

E. 8

Il ricorso deve essere respinto. La tassa di giustizia segue la soccombenza (art. 28 PAmM). Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia:

1. Il ricorso è respinto . 2. La tassa di giustizia di fr. 1'800.- è posta a carico dell'insorgente. 3. Intimazione a: ; . Per il Tribunale della pianificazione del territorio Il presidente
La segretaria

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.