

TI_GERICHTE 90.2005.36 vom 30. September 2005

TI Tribunale d'appello, 2005-09-30, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2005.36

FR: TI_GERICHTE 90.2005.36 du 30 septembre 2005

IT: TI_GERICHTE 90.2005.36 del 30 settembre 2005

Regeste

compensazione agricola

Erwägungen

E. 37

cpv. 1 LALPT). 2.2. La LTAg, adottata dal Gran Consiglio il 19 dicembre 1989 ed entrata in vigore il 23 febbraio 1990, è stata modificata a più riprese nel corso della sua vigenza. Il ricorrente ritiene di dover differenziare l'applicazione della normativa legale succedutasi nel tempo perché a suo giudizio, attraverso la modifica del 25 febbraio 2003, entrata in vigore il 1 giugno successivo, l'obbligo di compensazione è stato esteso anche ai terreni agricoli sussidiari, ossia a quelli che, nell'interesse generale, devono essere utilizzati dall'agricoltura. A torto. In effetti questi terreni rimangono esclusi, come in precedenza, dal menzionato obbligo, che colpisce - giusta l'art. 8 LTAg - le sole aree agricole contemplate all'art. 68 cpv. 1 lett. a LALPT. I terreni che, nell'interesse generale, devono essere coltivati dall'agricoltura, sono invece contemplati all'art. 68 cpv. 1 lett. b LALPT. 2.3. Il calcolo del controverso contributo è stato svolto in applicazione dell'art. 3 del Regolamento della LTAg (RLTAg), adottato dal Consiglio di Stato il 9 giugno 1998, in vigore dal 16 giugno successivo. Il comune eccipe una violazione del principio dell'irretroattività delle leggi, poiché la sottrazione di aree agricole alla base dell'imposizione ha avuto luogo prima della messa in vigore del menzionato regolamento. Il nuovo piano regolatore comunale è difatti stato adottato dal consiglio comunale nelle sedute del 21, 22, 28, 29 novembre e 5 dicembre 1994, ed è stato approvato dal Governo il 27 febbraio 1996. Solo il mapp. 915 è stato assegnato alla zona fabbricabile posteriormente all'entrata in vigore del RLTAg, attraverso deliberazione del legislativo comunale del 3 e 4 aprile 2000, osteggiata dal Governo nella risoluzione 28 gennaio 2003 ma tutelata con sentenza 7 gennaio 2004 del tribunale. Anche questa censura non può però essere accolta. La base legale del controverso contributo è e rimane la LTAg, in vigore dal 23 febbraio 1990 che, in particolare, stabilisce l'obbligo di compensazione a seguito della diminuzione di determinate aree agricole (art. 8 LTAg), l'obbligo di versamento di un contributo pecuniario sostitutivo nel caso in cui la compensazione reale sia parzialmente o totalmente impossibile (art. 10 cpv. 2 LTAg), infine l'ammontare del contributo pecuniario sostitutivo tra venti e cento volte il valore di reddito agricolo del fondo interessato (art. 10 cpv. 2 LTAg). Il ritardo con cui il Governo ha disciplinato il calcolo della compensazione attraverso l'emanazione del RLTAg non pregiudica la facoltà di imposizione del tributo. 3. 3.1. L'insorgente sostiene poi che, attraverso le risoluzioni 27 febbraio 1996 e 28 gennaio 2003, il Governo ha approvato l'estensione delle zone edificabili proposta dal comune senza accennare all'obbligo di compensazione a seguito della diminuzione delle aree agricole. La risoluzione in esame, attraverso la quale il Governo impone al comune un contributo pecuniario sostitutivo,

comporta una modifica delle menzionate decisioni di approvazione, cresciute in giudicato da tempo, e viola, di conseguenza, la sicurezza del diritto. Anche questa contestazione non può essere accolta. Il Consiglio di Stato ha approvato la revisione del piano regolatore e le sue varianti senza affrontare il tema della compensazione a seguito della diminuzione di determinante aree agricole, come avrebbe invece dovuto. Intanto perché la diminuzione di aree agricole poteva essere operata solo per importanti esigenze della pianificazione (art. 7 LTAgr); in secondo luogo perché, qualora questa diminuzione avesse effettivamente potuto avere luogo, come si è avverato in concreto, il comune avrebbe dovuto provvedere in primo luogo, laddove possibile, a compensarla in natura (art. 8 LTAgr); la compensazione reale doveva inoltre essere effettuata, di preferenza, contemporaneamente alla sottrazione, ma comunque secondo precise modalità e scadenze da fissare dal Governo in sede di approvazione del piano regolatore. In caso contrario il Governo avrebbe dovuto imporre subito all'ente pianificante il contributo pecuniario sostitutivo (art. 2 cpv. 2 RLTAgr). Solo in sede di esame preliminare 22 febbraio 2000 concernente alcune varianti - che hanno tuttavia costituito l'oggetto della risoluzione di approvazione 14 maggio 2002, che qui non interessa - il dipartimento del territorio aveva fatto riferimento alla rinuncia alla compensazione per l'inserimento del mapp. 507 in zona edificabile e alla compensazione reale, in relazione ad una proposta di correzione della strada adiacente, attuata attraverso il recupero all'uso agricolo del mapp. 503 (cfr. doc. cit., pag. 3). L'unico effettivo richiamo del Governo all'obbligo di compensazione per sottrazione di aree agricole è stato fatto nel contesto dall'approvazione delle varianti sfociata nella risoluzione 28 gennaio 2003, ove, per confortare - per la seconda volta - la mancata ratifica dell'inserimento di parte del mapp. 2397 in zona edificabile, aveva ritenuto che "non è nemmeno stato valutato il problema contingente del compenso agricolo, ciò che di fatto ne impedirebbe a priori l'approvazione" (cfr. ris. cit., cifra 4, lett. b, pag. 6). Il ricorso a questo argomento ed a quello della contenibilità, già molto alta, del piano regolatore per contrastare l'assegnazione di questa sola porzione del mapp. 2397 e del mapp. 915 alla zona fabbricabile, per una superficie complessiva di circa 1'000/1'100 mq, era stato sanzionato dal tribunale come atteggiamento palesemente discriminatorio e contraddittorio - e pertanto improponibile - nelle sentenze del 7 gennaio 2004, con cui questa corte aveva confermato le scelte di azzonamento comunali: questi argomenti ausiliari, ha soggiunto il tribunale nei menzionati giudicati, avrebbero semmai dovuto trovare applicazione per tutti i terreni di nuova assegnazione alla zona edificabile. Purtroppo, contrariamente a quanto crede il ricorrente, la decisione qui impugnata non ha, come effetto, di modificare quelle di approvazione del piano regolatore e delle sue varianti. In particolare, non mette in discussione i nuovi azzonamenti proposti dal comune, già ratificati, e nemmeno pretende una compensazione reale dal comune per la diminuzione delle aree agricole che questi nuovi azzonamenti hanno comportato. La controversa decisione costituisce semmai una conseguenza delle menzionate risoluzioni pianificatorie. Il Consiglio di Stato, accertato che il nuovo piano regolatore e le relative varianti hanno comportato una diminuzione delle aree agricole del comune e che questa diminuzione non era stata compensata in natura, ha decretato l'imposizione di un contributo pecuniario sostitutivo a carico del comune, come prescrive la LTAgr. Trattasi dunque di una conseguenza ineludibile, poiché prescritta dalla legge. La circostanza che sia la decisione di imposizione sia arrivata solo anni dopo l'approvazione degli azzonamenti che hanno fondato il prelievo litigioso, ma comunque entro i termini di prescrizione, non permette di mutare questa conclusione. La sicurezza del diritto, invocata dal ricorrente, può del resto essere perseguita proprio solo se l'autorità si attiene al principio generale della

legalità, non quando lo disattende (cfr. Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4.a edizione, Zurigo 2002, N. 372). Il problema consiste piuttosto nel valutare la portata, sotto l'aspetto del principio generale della buona fede, pure invocato dal ricorrente, dell'atteggiamento assunto dal Consiglio di Stato, il quale ha ommesso in buona sostanza di applicare la LTAgr in sede di approvazione del piano regolatore, per poi pretendere il rispetto solo in un secondo tempo, emanando la risoluzione impugnata.

3.2. Ognuno ha diritto di essere trattato secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato (art. 9 Cost. fed.). L'autorità che fa promesse o raccomandazioni, dà informazioni o assicurazioni o assume un atteggiamento tale da far nascere precise aspettative è pertanto, in principio, tenuta a rispettare le aspettative così suscitate, quand'anche fossero contrarie alla legge, se sono cumulativamente adempiute le seguenti condizioni: l'autorità è intervenuta in una situazione concreta nei confronti di una determinata persona, essa ha agito o reputato di aver agito nei limiti della sua competenza, la persona non ha immediatamente potuto rendersi conto dell'inesattezza delle informazioni ricevute e, fondandosi sulle stesse, ha preso disposizioni che non potrebbe modificare senza subire pregiudizio, inoltre la legge non è stata modificata tra il momento della decisione e quello in cui la buona fede viene invocata (cfr. A. Scolari, Diritto amministrativo, Parte generale, Cadenazzo 2002, n. 616 seg., 639 con rinvii). L'obbligo di comportarsi nel rispetto del principio della buona fede non trova applicazione solo nei rapporti tra autorità e privato, ma anche nei rapporti tra autorità e autorità (A. Scolari, op. cit., n. 611). Nel caso in esame, i requisiti suddetti non sono soddisfatti. Intanto, in sede di approvazione del piano regolatore e delle relative varianti il Governo non ha assicurato, quantomeno espressamente, al comune di rinunciare all'applicazione della LTAgr. Una simile assicurazione, si dovesse per avventura ritenere che fosse stata data tacitamente, sarebbe inoltre arrivata troppo tardi e sarebbe servita a poco: l'assegnazione di un certo numero di fondi alla zona fabbricabile era difatti stata adottata dal consiglio comunale di _____ prima delle menzionate risoluzioni governative. Non risulta inoltre che prima della data di adozione del piano regolatore o delle sue varianti da parte del legislativo comunale il Governo cantonale avesse in qualche modo prospettato alle autorità comunali la rinuncia ad esigere una compensazione a seguito della diminuzione di certe aree agricole. Gli unici atti che attestano i rapporti dell'autorità cantonale con quelle comunali consistono negli esami preliminari allestiti dal dipartimento del territorio, parimenti silenti sull'oggetto, tranne che per quanto riguarda l'esame preliminare delle varianti effettuato dal dipartimento del territorio in data 22 febbraio 2000, di cui si è detto al consid. 3.1. che precede. Al di là della portata di questi documenti, il dipartimento non è, però, il Consiglio di Stato e l'opinione del primo non vincolerebbe comunque sia il secondo. Inoltre, come risulta da quanto appena esposto, dopo l'approvazione del piano regolatore e delle relative varianti gli organi comunali non hanno adottato decisioni che non potrebbero modificare senza pregiudizio per il comune, già per il semplice fatto che non ha adottato alcuna decisione: l'estensione delle aree fabbricabili a discapito di quelle agricole era difatti stata adottata dal consiglio comunale prima delle risoluzioni con cui il Governo le ha approvate. Ferma questa premessa, il comune non può nemmeno sostenere - come effettivamente sostiene - che, qualora fosse stato reso attento circa tale obbligo, avrebbe operato scelte diverse, rinunciando segnatamente agli azzonamenti, se del caso parzialmente, rispettivamente che i cittadini attivi del comune avrebbero potuto lanciare un referendum contro delle scelte di azzonamento che si sarebbero rivelate onerose per il comune. Va peraltro rilevato che, da un lato, le autorità comunali, cui spetta il compito di proporre il piano regolatore, non potevano ignorare

l'esistenza della LTAg e delle conseguenze che traeva seco l'ampliamento delle zone edificabili; se quindi c'è stata negligenza, questa dev'essere ascritta in primo luogo alle autorità del comune; sarebbe pertanto fuori luogo premiarla, esonerando il comune dall'obbligo di versare il contributo pecuniario sostitutivo dopo aver conseguito un significativo ampliamento della zona edificabile a scapito di quella agricola. D'altro canto il ricorrente può ancora conseguire la restituzione di questo tributo, approntando una compensazione reale nel termine di 3 anni dalla decisione di imposizione (art. 4 RLTAgr). Merita infine di essere rilevato che l'agire del Governo non ha privato il comune della possibilità di esercitare il diritto di regresso verso i proprietari dei fondi assegnati alla zona edificabile. In effetti, questa facoltà è stata introdotta con modifica legislativa del 15 maggio 2002, in vigore dal 1 settembre 2002, e si applica - giusta il tenore della relativa disposizione transitoria - alle diminuzioni dell'area agricola decise dal comune dopo tale data. Nella fattispecie tutte le deliberazioni del consiglio comunale che hanno generato il controverso obbligo contributivo sono state adottate prima di tale data, per cui in nessun caso il comune avrebbe potuto rivalersi sui proprietari che hanno beneficiato del nuovo azzonamento.

3.3. La risoluzione impugnata non lede pertanto la sicurezza del diritto, il principio della buona fede, l'autonomia del comune e di diritti politici dei suoi cittadini. 4. Il ricorrente sostiene indi che i fondi conteggiati ai fini del calcolo della compensazione pecuniaria non sono nemmeno inclusi nel territorio agricolo definito dal piano direttore.

4.1. 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; BU 2003, 180). Per quanto possibile devono essere delimitate ampie superfici contigue (art. 16 cpv. 2 LPT). Al la zona agricola, intesa nel suo senso più ampio, espressamente sancito ora all'art. 16 LPT nella versione in vigore dal 1. settembre 2000, ma valido anche in precedenza, dev'essere riconosciuto un ruolo multifunzionale, poiché persegue non solo obiettivi di politica agraria e fondiaria, ma anche obiettivi in ordine agli insediamenti, quale eccellente strumento di prevenzione dell'edificazione sparsa, alla protezione dell'ambiente e 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).

4.2. Nel nostro Cantone le superfici per l'avvicendamento colturale (SAC) e gli altri terreni idonei all'agricoltura sono delimitati dall'autorità cantonale attraverso le rappresentazioni grafiche in scala 1:25000 del piano direttore (cfr. art. 2 seg. LTAg; inoltre le schede di coordinamento 3.1 e 3.2 di piano direttore, riferite a queste aree). I comuni istituiscono la zona agricola, precisando nei piani regolatori almeno il territorio agricolo cantonale rappresentato nel piano direttore (art. 4 cpv. 1 LTAg). La zona agricola di piano regolatore deve comprendere le SAC, gli ulteriori terreni idonei alla campicoltura e alla foraggicoltura di prima e seconda priorità, come pure i terreni agricoli sussidiari (art. 28 cpv. 2 lett. e LALPT). I comuni possono infine introdurre nel piano regolatore una zona agricola intensiva, che dev'essere delimitata in base a criteri vincolanti fissati nel piano direttore (art. 68 cpv. 2 LALPT; 16a cpv. 3 LPT).

4.3. In concreto, le rappresentazioni grafiche del piano

direttore non inseriscono, in linea di principio, i fondi che sono stati considerati nel calcolo del contributo pecuniario sostitutivo la compensazione né nelle SAC né negli altri terreni idonei all'utilizzazione agricola. Fa, probabilmente, eccezione il mapp. 915. La scala delle menzionate rappresentazioni non permette una risposta certa che, ad ogni buon conto, non appare necessaria per emettere questo giudizio. La zona agricola cantonale definita a livello di piano direttore rappresenta tuttavia, da un lato, l'estensione minima di queste aree (art. 4 cpv. 1 LTAgr). Se, pertanto, nell'ambito della procedura di allestimento del piano regolatore, nella quale viene esperita un'analisi più approfondita del territorio comunale, vengono individuati altri terreni idonei alla coltivazione agricola o all'orticoltura produttiva, anche questi dovranno essere assegnati, se del caso, alla zona agricola in applicazione degli art. 16 cpv. 1 lett. a LPT e 68 cpv. 1 lett. a LALPT. La zona agricola cantonale ancorata nel piano direttore, rappresenta, d'altro canto, solo una parte di quella, di più ampia concezione, prescritta dal diritto federale che, com'è stato spiegato, accanto all'individuazione di terreni che si prestano alla produzione agricola ed orticola, costituisce in pari tempo uno strumento per tutelare l'ambiente, il paesaggio e per contenere l'espansione degli insediamenti. Essa include, a questo scopo, i terreni agricoli sussidiari (art. 16 cpv. 1 lett. b LPT, 68 cpv. 1 lett. b LALPT), cioè quelli che devono essere utilizzati dall'agricoltura per motivi di interesse generale, come il mantenimento di aree produttive supplementari, la cura del suolo e della vegetazione, la conservazione dell'equilibrio ecologico e del paesaggio.

4.4. Nel caso in esame, i fondi considerati nel calcolo del contributo pecuniario sostitutivo, qualora non fossero stati assegnati alle zone edificabili sotto svariate forme (nucleo, residenza, edifici pubblici), sarebbero stati assegnati alla zona agricola di piano regolatore. In linea di principio, difatti, laddove non c'è bosco, il territorio è conteso tra la zona fabbricabile e quella agricola; non c'è motivo per scostarsi da questo principio nel caso di specie. Questo assunto non basta tuttavia a fondare l'obbligo di compensazione per diminuzione delle aree agricole. Com'è stato spiegato, il territorio agricolo di piano regolatore comprende non solo i terreni idonei alla coltivazione agricola o all'orticoltura produttiva (art. 68 cpv. 1 lett. a LALPT), ma anche i terreni agricoli sussidiari (art. 68 cpv. 1 lett. b LALPT). La sottrazione di questi terreni all'agricoltura non obbliga il comune a compensarli; l'art. 8 LTAgr prescrive difatti che l'ente pianificante deve compensare solo le aree agricole di cui all'art. 68 cpv. 1 lett. a LALPT. In concreto il ricorrente non contesta, con adeguata motivazione, l'idoneità alla coltivazione agricola od orticola dei fondi considerati per il calcolo del controverso tributo. Questi fondi sono ad ogni buon conto contemplati, in linea di principio, nel catasto delle idoneità agricole allestito e tenuto a giorno dalla sezione dell'agricoltura, trasmesso da quest'ultima al tribunale il 1° settembre 2003 nell'ambito dell'istruttoria finalizzata all'evasione dei ricorsi contro il piano regolatore e le sue varianti. Alla maggior parte viene assegnata un'idoneità alla viticoltura ed al pascolo, ad altri un'idoneità alla viticoltura e allo sfalcio. Per questo motivo il reddito agricolo degli stessi è stato calcolato in fr. 2,28/mq (superfici vitate) e in parte in fr. 0,31/mq (superfici di produzione di foraggio). Non si tratta pertanto di terreni agricoli sussidiari, che escluderebbero l'obbligo di compensazione. Fa eccezione il mapp. 915. Questo fondo non è in effetti incluso nel menzionato catasto. Il Consiglio di Stato non aveva, del resto, eccetto l'obbligo, per il comune, di compensazione per opporsi - illegittimamente, rileverà in seguito il tribunale nella sentenza 7 gennaio 2004 - all'inclusione di questa particella alla zona fabbricabile nella decisione di approvazione delle varianti del piano regolatore 28 gennaio 2003, diversamente da quanto aveva affermato, nello stesso contesto, per il mapp. 2398. Infine la particella, che è stata visitata dal tribunale nel sopralluogo del 13 ottobre 2003, presenta una

pendenza notevolissima (nettamente superiore al 50%); la sua inclusione tra i terreni agricoli sussidiari appare giustificata sotto ogni aspetto. Il contributo pecuniario sostitutivo dev'essere ridotto di conseguenza. 5. Sulla scorta di quanto precede, il ricorso dev'essere accolto, quantomeno parzialmente. Ferma restando la legittimità della risoluzione impugnata, che ha permesso al Consiglio di Stato di recuperare il rispetto, trascurato in sede di approvazione del piano regolatore e delle relative varianti, dei principio di legalità e di parità di trattamento dei comuni ticinesi, il controverso tributo viene ridotto, per esclusione del mapp. 915, a fr. 265'471,15. 6. Il comune, intervenuto a tutela di interesse economici propri, è tenuto al pagamento della tassa di giudizio, calcolata in funzione dell'esito del gravame (art. 28 PAmm). Nella misura in cui è vittorioso, esso ha tuttavia diritto al versamento di ripetibili da parte dello Stato (art. 31 PAmm). Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie; dichiara e pronuncia 1. Il ricorso è parzialmente accolto e il contributo pecuniario sostitutivo fissato nel dispositivo n. 1 della risoluzione 23 febbraio 2005 (n. 770) del Consiglio di Stato a carico del RI 1 è ridotto a fr. 265'471,15. 2. La tassa di giudizio, di fr. 2'500.-- al netto delle ripetibili, è posta a carico del RI 1. 3. Intimazione a: ; terzi implicati CO 1 rappr. da: RA 1 Per il Tribunale della pianificazione del territorio Il presidente Il segretario

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