

# **TI\_GERICHTE 90.2005.60 vom 28. September 2006**

TI Tribunale d'appello, 2006-09-28, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2005.60](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2005.60)

FR: TI\_GERICHTE 90.2005.60 du 28 septembre 2006

IT: TI\_GERICHTE 90.2005.60 del 28 settembre 2006

## **Regeste**

Esclusione di due fondi dalla zona SAC di PR, poiché i terreni inseriti nel catasto viticolo non erano stati approvati dalla confederazione come SAC e perché uno non adempie ai requisiti (totale mancanza di idoneità agricola); PR Carente di zona agricola multifunzionale.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo, in cui è stato integrato il Tribunale della pianificazione del territorio con effetto al 14 luglio 2006 (BU 2006, pag. 215 segg.), è data ed il ricorso è tempestivo (art. 38 cpv. 1 LALPT). La legittimazione del ricorrente è certa (art. 38 cpv. 4 lett. b e lett. c LALPT). Il ricorso è dunque ricevibile in ordine.

### **E. 1.1**

approva l'assegnazione del mapp. 5 \_\_\_\_\_ alle SAC; § Gli atti sono retrocessi al Consiglio di Stato per nuova decisione in ossequio a quanto stabilito al considerando 5.4. di questo giudizio; 1.2. assegna d'ufficio il mapp. 1 alle SAC; questa particella rimane assegnata, come proposto dal consiglio comunale di PI 1, agli altri terreni idonei all'agricoltura. 2. Non si preleva una tassa di giustizia. Il PI 1 e lo Stato del Cantone Ticino sono tenuti a versare al ricorrente fr. 400.- ciascuno per ripetibili. 3. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario

### **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 segnatamente 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 cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6c; II-1999 n. 27 consid. 3; 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.

### **E. 3.1**

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).

### **E. 3.2**

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, pag. 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).

### **E. 3.3**

Le superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) sono parte dei territori idonei all'agricoltura; esse sono costituite dalle superfici coltivate idonee comprendenti soprattutto i campi, i prati artificiali in rotazione, come pure i prati naturali confacenti alla campicoltura (art. 26 cpv. 1 OPT; inoltre l'art. 68 cpv. 1 lett. a LALPT). Esse sono designate in funzione delle condizioni climatiche (durata della vegetazione, precipitazioni), delle caratteristiche del suolo (coltivabilità, fertilità, equilibrio idrico) e della forma del terreno (pendenza, attitudine a una lavorazione con mezzi meccanici), come pure nel rispetto delle necessità dell'equilibrio ecologico (art. 26 cpv. 2 OPT). Un'estensione totale minima delle SAC è necessaria onde assicurare, in periodi perturbati, una base sufficiente per l'approvvigionamento del paese secondo il piano di alimentazione (art. 26 cpv. 3 OPT). L'estensione totale minima delle SAC e la relativa ripartizione tra Cantoni è operata dall'autorità federale (art. 27 cpv. 1 OPT; decreto del Consiglio federale dell'8 aprile 1992,

che stabilisce per il Cantone Ticino un'estensione minima di 3'500 ettari; FF 1992 II 1396). Nell'ambito della pianificazione direttrice (art. da 6 a 12 LPT) i Cantoni designano le SAC insieme agli altri territori idonei all'agricoltura, fornendo per ogni comune i dati cartografici e numerici sull'ubicazione, l'estensione e la qualità delle stesse (art. 28 OPT). I Cantoni badano quindi che le SAC siano attribuite alle zone agricole e devono inoltre garantire che la quota dell'estensione totale minima delle SAC loro attribuita sia assicurata costantemente (art. 30 cpv. 1 e 2 OPT).

### **E. 3.4**

Nel nostro Cantone le SAC e gli altri terreni idonei all'agricoltura sono delimitati dall'autorità cantonale attraverso le rappresentazioni grafiche in scala 1: 25'000 del piano direttore (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 graficamente nel piano direttore (art. 4 cpv. 1 LTAg). La zona agricola del 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 che nell'interesse generale devono essere utilizzati dall'agricoltura (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).

### **E. 3.5**

La prassi dell'autorità cantonale di applicazione degli art. 4 cpv. 1 LTAg e 28 cpv. 2 lett. e LALPT non si limita ad esigere che i comuni inseriscano nel piano regolatore la zona agricola rappresentata nel piano direttore, ma pretende inoltre che - all'interno di questa zona - vengano ulteriormente specificate le SAC (RDAT II-2003 n. 53 consid. 5.3). Questa prassi non va esente da riserve, poiché le esigenze di queste disposizioni legali, al pari di quelle poste dal diritto federale (art. 30 cpv. 1 OPT), potrebbero essere soddisfatte già quando i fondi interessati vengono (genericamente) assegnati alla zona agricola. La specifica di SAC a livello di piano regolatore per i terreni che ricevono questa qualifica in sede di piano direttore riveste inoltre carattere sostanziale. L'autorità non può pertanto limitarsi a riprendere, in seno alla pianificazione dell'utilizzazione, le SAC designate a livello cantonale; essa deve per contro verificare che i terreni interessati rispondano effettivamente ai requisiti legali previsti per queste superfici. Le SAC designate in sede di piano direttore si fondano infatti sugli studi di base di tale piano, risalenti agli anni 1984/86. È pertanto possibile che nell'ambito dell'aggiornamento e dell'approfondimento di tali dati in vista di un adeguamento a tale strumento dei piani regolatori comunali delle porzioni di territorio debbano essere escluse dalle stesse (ibidem). Giacché si è voluto integrare le SAC nei piani di utilizzazione, i proprietari devono inoltre poter contestare l'attribuzione dei loro fondi a tale categoria di terreni, al pari di qualsiasi altro provvedimento previsto da tali piani (STPT 14 aprile 2005 nell'inc. 90.1996.27-28, 90.2002.102-106, 90.2005.21, consid. 5.1).

4. 4.1. L'insorgente chiede anzitutto di estendere la classificazione SAC all'intero comparto agricolo a sud della strada cantonale. Oltre alle località C \_\_\_\_\_, M \_\_\_\_\_, D \_\_\_\_\_, M \_\_\_\_\_ e V \_\_\_\_\_, alla cui zona agricola il Governo ha effettivamente attribuito questa qualifica nella sua integralità, l'insorgente vorrebbe che questa classificazione venga estesa alle zone agricole nelle località D \_\_\_\_\_, L \_\_\_\_\_, C \_\_\_\_\_, C \_\_\_\_\_, L \_\_\_\_\_, A \_\_\_\_\_, C \_\_\_\_\_, inserite tra gli altri terreni idonei all'utilizzazione agricola.

Questa domanda dev'essere senz'altro respinta. Il piano direttore non assegna difatti la qualifica di SAC alla zona agricola nelle appena menzionate località. Per questi territori appare superfluo e peraltro impossibile precisare detta qualifica in sede di piano regolatore; e questo anche se, per avventura, i terreni interessati dovessero, alla fin fine, presentarne le caratteristiche.

4.2. Ricevibile appare, di converso, la domanda sottoposta in alternativa dal ricorrente, ossia di escludere, a questo punto, dalla classificazione quale SAC il mapp. 1, di sua proprietà. In merito il tribunale considera quanto segue.

4.2.1. I rilevamenti effettuati nel nostro Cantone in vista dell'adozione del piano settoriale (della Confederazione) delle SAC avevano permesso di reperire 4330 ettari di terreni con queste caratteristiche, di cui 834 ca. all'interno del catasto viticolo (cfr. scheda di coordinamento 3.1 del piano direttore; inoltre i messaggi 2 giugno 1992 e 21 aprile 1993 relativi all'approvazione della stessa ed all'evasione dei ricorsi, pubbl. in RVGC, sessione ordinaria autunnale 1993, vol. 2, pag. 746 e 803 segg., pag. 759 e 818). Per la definizione delle quote cantonali delle SAC, che ha avuto luogo nell'ambito del menzionato piano settoriale, queste ultime superfici non sono tuttavia state conteggiate da parte dell'autorità federale (cfr. il decreto dell'8 aprile 1992 del Consiglio federale, che fissa, per il Cantone Ticino, 3'500 ettari di estensione minima delle SAC e il fascicolo "Risultati ed esame del rilevamento", pag. 174-178 del menzionato piano). Le superfici SAC indicate nelle rappresentazioni grafiche del piano direttore, adottate dal Consiglio di Stato il 13 novembre 1990, recanti la specifica 1.a edizione, 5 luglio 1990 (trattasi, in altre parole, di quelle originarie) comprendono, di conseguenza, anche i terreni situati all'interno del catasto viticolo, che però la Confederazione ha considerato come non computabili. Inoltre, successivamente alla decisione del Consiglio federale non è stata allestita, a livello di piano direttore, una cartografia delle SAC al netto delle superfici che facevano parte del catasto viticolo. Le rappresentazioni grafiche del piano direttore riferite alle SAC non tengono quindi in considerazione il decreto federale 8 aprile 1992, ma riproducono ancora i contenuti della proposta cantonale.

4.2.2. In concreto, il mapp. 1, al pari dei terreni circostanti, è incluso nel perimetro del catasto viticolo concernente il PI 1 allestito nel 1983, versato agli atti all'udienza. Vi è pertanto motivo di dubitare che questa particella, ancorché formalmente attribuita alle SAC in sede di piano direttore, possa effettivamente essere considerata tale al cospetto del diritto federale, determinante in concreto, così come attuato nel decreto dell'8 aprile 1992 del Consiglio federale. Questo dubbio è alimentato dal fatto che la particella in questione è, per di più, prevalentemente vignata. Ora, nell'ambito dell'allestimento del piano settoriale delle SAC la Confederazione non aveva permesso di conteggiare tra le stesse i fondi inclusi nel catasto viticolo, sia perché i vigneti costituiscono delle colture pluriannuali, il cui impianto è costoso, sia perché i terreni vignati soffrono a causa del trattamento sul lungo periodo con prodotti fitosanitari, in particolare del rame. Per questo motivo, rispondendo ad un'interpellanza su questo oggetto presentata dal consigliere nazionale Fabio Abate l'11 dicembre 2001, il Consiglio federale aveva auspicato che i Cantoni non autorizzassero l'impianto di nuovi vigneti nelle SAC in applicazione dell'art. 60 cpv. 1 della legge federale sull'agricoltura (LAg); in ogni caso, un'autorizzazione doveva essere subordinata a compensazione (cfr. risposta 13 febbraio 2002 in BUCN, sessione primaverile 2002, 16.ma seduta, 22 marzo 2002). È questa, del resto, la prassi del dipartimento del territorio e del Consiglio di Stato, che si oppongono sistematicamente al rilascio di licenze edilizie per la costituzione di nuovi vigneti nelle SAC: prassi nota a questo tribunale, che si è occupato a più riprese e si sta occupando di contestazioni relative a questa tematica. Ora, tuttavia, queste stesse autorità non possono, da un lato, vietare nuovi vigneti nelle SAC, ma nello

stesso tempo, dall'altro, inserire i vigneti esistenti nelle SAC medesime, come si avvera in concreto. Questo significa affrontare e risolvere in modo diametralmente opposto uno stesso problema in funzione dell'ambito in cui si è chiamati a decidere (edilizio o pianificatorio). Il dipartimento ed il Consiglio di Stato cadono in contraddizione ed il loro operato in merito dev'essere, di conseguenza, censurato. 4.2.3. Il ricorso dev'essere accolto su questo oggetto, estromettendo il mapp. 1 dalle SAC e ripristinando, per lo stesso, la classificazione proposta dal comune (altri terreni idonei all'agricoltura). Lo esige tassativamente lo stretto ossequio del piano settoriale (della Confederazione) delle SAC, approvato dal Consiglio federale, che esclude i fondi inclusi nel catasto viticolo da queste superfici. Com'è appena stato spiegato, coerentemente con questa impostazione il Governo federale ritiene che i Cantoni non possano autorizzare l'impianto di nuovi vigneti nelle SAC, se non previa compensazione delle relative superfici; auspicio, che è stato ascoltato e condiviso sino ad oggi dalle autorità del Cantone Ticino. Sia comunque soggiunto, per completezza, che nemmeno se questa prassi dovesse cambiare in un prossimo futuro la soluzione adottata nel presente caso, che rimarrebbe comunque sia vincolata all'applicazione del menzionato piano settoriale, potrebbe essere diversa. 5. 5.1. Il ricorrente insorge anche contro l'assegnazione al mapp.

#### **E. 5**

della qualifica di SAC, questa volta già proposta dal comune ed avallata dal Consiglio di Stato nella risoluzione impugnata. Anche questa domanda dev'essere accolta, quantomeno parzialmente.

#### **E. 5.2**

In primo luogo, dev'essere richiamato anche a questo riguardo il dubbio circa l'effettiva appartenenza della particella, confinante con il mapp. 1, alle SAC. In ogni caso, il mapp. 5, di complessivi mq 1'152, è occupato per complessivi mq 211 da svariati fabbricati, ma in particolare dall'abitazione del ricorrente; il residuo terreno è costituito dal giardino e dal posteggio. La particella, confinante a monte con via al F\_\_\_\_\_, è cinta da un muro di sostegno, a tratti importante, che la separa fisicamente dall'adiacente territorio agricolo e che, insieme ad un riempimento del terreno retrostante, ha alterato la sua fisionomia originaria, per renderla completamente pianeggiante. La particella ha dunque perso le caratteristiche naturali primitive ed appare priva - come peraltro ben si può immaginare dalla descrizione - di qualsiasi idoneità agricola, com'è attestato dal catasto delle idoneità agricole elaborato dalla sezione dell'agricoltura. L'attribuzione del mapp. 5 alle SAC è dunque errata, siccome la particella non ne adempie i criteri. Analogamente a quanto era avvenuto nel previgente piano regolatore, il fondo dovrebbe, invece, essere semplicemente e genericamente assegnato alla zona agricola, intesa nel suo senso più ampio, espressamente sancito ora all'art. 16 LPT, nella versione in vigore dal 1° settembre 2000 (cfr. consid. 3.2). La circostanza secondo cui, in definitiva, il fondo sia sprovvisto di una qualche idoneità all'agricoltura non appare quindi di rilievo.

#### **E. 5.3**

Il gravame di RI 1 deve quindi essere accolto nella misura in cui chiede che il mapp. 5 venga estromesso dalle SAC. Un ostacolo sostanziale si frappone tuttavia all'accoglimento integrale dell'impugnativa. In effetti, il mapp. 5 non può essere attribuito a nessuna delle suddivisioni previste dal piano regolatore di PI 1 per le zone agricole. Infatti, questo strumento, tanto nelle rappresentazioni grafiche, quanto nelle norme di attuazione (cfr. art.

31 NAPR), si limita a prevedere, all'interno delle zone agricole, le SAC e gli altri terreni idonei all'agricoltura. In pratica, dunque, esso si limita a riprendere la suddivisione operata a livello di territorio agricolo cantonale definito all'art. 2 LTAgr. Ora, quest'ultimo, contemplato dal piano direttore, rappresenta solo una parte della zona agricola, di più ampia concezione, prescritta dal diritto federale che, com'è stato spiegato, accanto all'individuazione di terreni che si prestano realmente 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 in particolare, a questo scopo, i terreni agricoli sussidiari (art. 16 cpv. 1 lett. b LPT, 68 cpv. 1 lett. b LALPT), cioè quelli che - a prescindere dalla loro effettiva idoneità - devono comunque essere riservati all'agricoltura per motivi di interesse generale, segnatamente per il mantenimento di aree produttive supplementari, la cura del suolo e della vegetazione, la conservazione dell'equilibrio ecologico e del paesaggio. Categoria, questa, che, ad PI 1, fa però difetto. Del pari, nella zona agricola devono essere inclusi dei fondi, come quello in esame, su cui insiste un'abitazione ma che risultano isolati rispetto agli insediamenti residenziali e lavorativi e che, pur privi di interesse per la produzione agricola, si ritrovano invece immersi in un vasto comprensorio riservato a questo scopo, che condiziona irrimediabilmente la loro funzione. Poco importa di determinare, in questa sede, se anche fondi con queste caratteristiche possano essere inclusi - come tuttavia non sembra, prima facie - nella specifica categoria dei terreni agricoli sussidiari, giacché questa classificazione non è prevista dal piano regolatore di PI 1.

#### **E. 5.4**

In conclusione, rilevata una carente definizione della zona agricola proposta dal comune, cui il Governo non ha posto rimedio in sede di approvazione del piano regolatore, il tribunale deve accogliere parzialmente il gravame e retrocedere gli atti al Consiglio di Stato in applicazione dell'art. 65 cpv. 2 PAmm, affinché possa trovare un'adeguata collocazione del mapp. 5, di proprietà del ricorrente, nella zona agricola comunale, dopo aver fatto completare rispettivamente completato d'ufficio la normativa del piano regolatore stesso per far spazio a terreni di questa indole. Per i motivi appena esposti, diversamente da quanto chiede l'insorgente il mapp. 5 non può invece essere trattato allo stesso modo del dirimpettaio mapp. 6: poco importa, a questo punto, di determinare se, come sostiene la divisione dello sviluppo territoriale nella risposta 4 novembre 2006, l'estromissione dalle SAC di questa particella da parte del Governo per inserirla tra gli altri terreni idonei all'agricoltura (cfr. la risoluzione impugnata, pag. 34 seg.) abbia avuto luogo per errore. 6. Il tribunale non preleva una tassa di giustizia (art. 28 PAmm). Tanto il comune, in quanto ente pianificante, quanto lo Stato, al cui Governo compete l'approvazione del piano regolatore, dovranno versare adeguate ripetibili, nella misura in cui soccombenti, all'insorgente: il comune per l'inserimento del mapp. 5 nelle SAC; lo Stato per l'assegnazione d'ufficio, sempre nelle SAC, del mapp. 1 (art. 31 PAmm). per questi motivi, visti gli articoli di legge in concreto applicabili, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. Di conseguenza, la risoluzione 14 giugno \_\_\_\_\_ (n. \_\_\_\_\_) con cui il Consiglio di Stato ha approvato la revisione del piano regolatore del PI 1 è annullata nella misura in cui: