

TI_GERICHTE 90.2006.59 vom 24. September 2007

TI Tribunale d'appello, 2007-09-24, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2006.59

FR: TI_GERICHTE 90.2006.59 du 24 septembre 2007

IT: TI_GERICHTE 90.2006.59 del 24 settembre 2007

Regeste

Diniego di approvazione dell'inserimento di un fondo nella zona edificabile

Erwägungen

E. 38

cpv. 1 e 4 lett. c LALPT). Circa la tempestività del gravame il Tribunale considera quanto segue. 1.2. Contro la decisione del Consiglio di Stato di approvazione del piano regolatore e di evasione dei ricorsi è dato ricorso a questo Tribunale nel termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 38 cpv. 1 LALPT). In concreto, la risoluzione del Consiglio di Stato, del 22 agosto 2006, è stata notificata all'insorgente a mezzo invio raccomandato, che è stato spedito il 28 agosto successivo ed è, di conseguenza, stato recapitato all'insorgente, al più tardi, nei primi giorni di settembre. Il termine di 30 giorni per ricorrere contro la risoluzione è pertanto venuto a scadenza parecchi giorni prima dell'inoltro del gravame in esame, consegnato alla posta il 28 ottobre 2006. Questo dovrebbe essere pertanto considerato tardivo e, di conseguenza, dichiarato irricevibile. 1.3. L'insorgente fonda la tempestività del gravame con riferimento alla pubblicazione della risoluzione governativa impugnata, per quanto concerneva le non approvazioni e le modifiche d'ufficio, disposta dal municipio di _____ il 15 settembre 2006, durante il periodo 2 ottobre/31 ottobre 2006 (cfr. FU del 15 settembre 2006, n. 74/2006, pag. 6031). Tale pubblicazione, effettuata dietro precisi ordini e direttive del Governo (cfr. dispositivo n. 4 seg. e relativo rinvio alla cifra 6 della risoluzione 22 agosto 2006), indicava la possibilità di aggravarsi dinanzi a questo Tribunale entro il termine della stessa. Ora, tuttavia, quest'ultimo termine di ricorso, in concreto di per sé ossequiato, ritornerebbe applicabile solo per coloro che prendono conoscenza della decisione di approvazione del piano regolatore attraverso la pubblicazione medesima: sistema alternativo di notifica che può essere impiegato, eccezionalmente, quando tutti i destinatari della decisione non possono essere identificati senza oneri eccessivi (cfr. a livello federale l'art. 36 PA; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Berna 1997, ad art. 44 n. 1) ma che, per questo stesso motivo, in materia di atti pianificatori costituisce piuttosto la regola. Chi, come il ricorrente, ha invece ricevuto personalmente la decisione medesima, in ossequio al principio generale (art. 26 cpv. 1 PAm), non potrebbe invece appellarsi a tale termine. Coerentemente con questo principio, il dispositivo n. 3 della decisione contestata ricordava pertanto espressamente, al comune e ai già ricorrenti di prima istanza, il termine di 30 giorni dalla notificazione della decisione stessa per aggravarsi dinanzi a questo Tribunale. L'impugnativa volta a richiedere l'approvazione del piano regolatore per quanto concerneva l'assegnazione alla zona fabbricabile del mapp. 2492 avrebbe pertanto dovuto essere imprescindibilmente insinuata entro il termine di 30 giorni dalla notificazione scritta della decisione governativa. Sennonché, nel dispositivo n. 3 della risoluzione governativa, il

Consiglio di Stato, rifacendosi erroneamente al testo - già di per sé infelice - dell'art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT, relativo alla legittimazione a ricorrere, ha (indebitamente) aggiunto che il termine di 30 giorni dalla notifica agli insorgenti di primo grado della risoluzione scritta doveva valere solo per i ricorsi inoltrati dinanzi al Tribunale "per gli stessi motivi", con ciò dovendosi intendere - più correttamente - per le stesse domande fatte valere dinanzi al Governo. In concreto, la domanda formulata da RI 1 in questa sede è però nuova, in quanto è stata generata spontaneamente dalla risoluzione governativa di non approvare l'estensione della zona fabbricabile al mapp. 2492, senza che (ovviamente) il ricorrente l'avesse chiesta. Ora, l'omessa, l'incompleta o l'inesatta indicazione del rimedio giuridico non può, di principio, cagionare ad una parte alcun pregiudizio (DTF 127 II 198 consid. 2c. con rinvi). Questo principio deve trovare applicazione nel caso di specie. Il ricorso di RI 1, ancorché tardivo, dev'essere esaminato nel merito poiché il ricorrente poteva in buona fede far affidamento sull'indicazione (erronea) contenuta nel dispositivo n. 3 della risoluzione governativa, la quale suscitava l'impressione che anche i già ricorrenti dinanzi al Consiglio di Stato, che avevano pertanto ricevuto personalmente la risoluzione di approvazione del piano regolatore, potevano beneficiare di un secondo termine di ricorso per impugnare quest'ultima dinanzi al Tribunale (quello che scattava con la successiva pubblicazione della risoluzione governativa ad opera del municipio) quantomeno per presentare le contestazioni provocate autonomamente - e dunque senza previo ricorso - dalla risoluzione medesima. 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 il tribunale interviene quale unica autorità di ricorso a livello cantonale (DTF 114 Ib 81 consid. 3; 109 Ib 121 consid. 5; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, n. 64 ad art. 33), segnatamente quindi i casi in cui sono impugnati un diniego di approvazione rispettivamente una modifica d'ufficio del piano regolatore disposti 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). Alla 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. 4.1. 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 singole particelle inedificate al suo interno, direttamente confinanti con la zona edificabile, in genere già edificate e di superficie relativamente ridotta (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3b; Flückiger, op. cit., ad art. 15 n. 60; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 319). In concreto, questo presupposto non è adempiuto. Il ricorrente è comproprietario del mapp. 2492, censito come incolto, di 611 mq e posto il località _____. La particella, di forma regolare, inedificata ed allo stato prativo, sale piuttosto ripidamente, a balze e terrazzi, verso la linea ferroviaria delle _____ che collega _____ a _____. Il terreno della particella è completato, verso valle da quello dei mapp. 2478 e 2479, di cui l'insorgente è proprietario esclusivo, di mq 73 e 43 rispettivamente. La particella confina a nord con la zona residenziale di _____ / _____ sancita attraverso il piano regolatore approvato dal Governo il 18 dicembre 1983, a sud con l'area verde. Essa è inoltre delimitata a monte (ovest) dalla linea ferroviaria, a valle (est) dai due minuscoli mappali 2478 e 2479, oltre i quali transita il sentiero che conduce alla località _____, sotto il quale inizia l'area boschiva. La superficie in oggetto, che condivide pienamente le

stesse caratteristiche dell'area verde in cui è posta, non può dunque essere considerata come inclusa in un territorio ampiamente edificato nel senso restrittivo inteso dalla giurisprudenza. Il semplice fatto che tale superficie confini, quantomeno su di un lato, con la zona edificabile, non basta, ovviamente, per ritenere soddisfatto questo requisito. Del pari la circostanza, messa in rilievo dall'insorgente, secondo cui l'area in questione risulta urbanizzata - la strada di servizio esistente confina difatti con il mapp. 2479 - non è decisiva e non conferisce un diritto all'attribuzione del fondo alla zona edificabile (122 II 326 consid. 6a; 117 Ia 434 consid. 3g; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 321). Inesatta è invece l'affermazione del ricorrente secondo cui il mapp. 2492 sia già inserito in parte nella zona fabbricabile. A quest'ultima area era invece attribuito dal previgente piano regolatore il confinante mapp. 2493, di cui RI 1 è comproprietario e che presenta una superficie di soli mq 23. Il nuovo piano regolatore conferma semplicemente quest'assegnazione, che - data l'inconsistente estensione della particella - non ha però alcuna rilevanza per decidere in merito alla zona di utilizzazione cui destinare il confinante mapp. 2492.

4.2. L'attribuzione della superficie in oggetto alla zona edificabile non risponde poi nemmeno ad una prevedibile necessità di terreni fabbricabili urbanizzati entro 15 anni giusta l'art. 15 lett. b LPT. In effetti, come ha rilevato il Governo nella risoluzione di approvazione del piano regolatore, le zone edificabili proposte dal comune a questo scopo sono sovradimensionate per rapporto ad un'ipotesi di sviluppo realistica dello stesso, poiché permettono di accogliere circa 3'273 UI (unità insediative), di cui 1'745 abitanti, rispetto ad una situazione di 1'779 UI, di cui 909 abitanti (al 31 dicembre 2003). L'incremento delle UI è dunque superiore all'80% in generale ed addirittura al 90% se riferito ai soli abitanti: esso equivale ad oltre 10 volte l'aumento degli abitanti del comune registrato negli ultimi 20 anni, pari al 7% circa (cfr. risoluzione impugnata, pag. 26-28). Questa constatazione ha condotto il Governo a negare l'approvazione a svariate proposte di ampliamento della zona fabbricabile destinata alla residenza. La circostanza secondo cui, in concreto, la superficie da aggregare alla zona fabbricabile sarebbe esigua non è determinante. Infatti, 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.; STPT 13 ottobre 2005 in re D. S. e llcc, consid. 5.5).

4.3. La decisione del Consiglio di Stato di non approvare la proposta, formulata dal consiglio comunale di _____, di assegnare alla zona edificabile il mapp. 2492 - ed eventualmente anche le minuscole appendici di cui ai mapp. 2478 e 2479 - merita di essere tutelata già per assenza dei requisiti di cui all'art. 15 LPT. Nella fattispecie il Governo ha poi ulteriormente addotto, com'era in suo potere (cfr. consid. 2), che l'area formata dalle predette particelle non si configurava quale completazione dell'adiacente zona residenziale, ma piuttosto costituiva un'area estranea, orientata verso sud invece che verso est. L'esperienza del sopralluogo ha permesso di convincere anche il tribunale circa del fondamento di questo argomento: l'estensione dell'area fabbricabile a questi fondi, stretti tra la linea ferroviaria ed il bosco, costituisce una forzatura nella definizione del perimetro della stessa. La decisione del Consiglio di Stato merita tutela anche sotto questo aspetto.

4.4. Nell'ambito della ponderazione globale degli interessi (cfr. consid. 3), oltre all'obiettivo di interesse generale di impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste (cfr. RDAT I-2001 n. 49 consid. 3c), va altresì rilevato che i terreni in oggetto presentano un interesse per l'agricoltura; il catasto delle idoneità agricole, allestito dalla sezione dell'agricoltura, assegna loro un'idoneità alla viticoltura ed allo sfalcio. Va, da ultimo, sottolineata l'imprescindibile esigenza, troppo spesso trascurata, di

salvaguardare sufficienti spazi liberi per le future generazioni. 5. Il ricorrente lamenta una disparità di trattamento, in quanto il Governo ha approvato delle estensioni della zona edificabile in località _____, a _____ e a _____. 5.1. 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 questo principio ha una portata necessariamente limitata. Nella delimitazione delle zone è necessario, talora, prescindere da situazioni esistenti. Non è quindi insostenibile trattare diversamente dal profilo pianificatorio ed edilizio anche terreni analoghi per conformità e posizione. L'invocato principio si identifica in sostanza con il divieto dell'arbitrio: per non essere arbitraria, la delimitazione delle zone deve fondarsi su criteri pianificatori oggettivi e ragionevoli (RDAT I-2001 n. 49 consid. 5a con rinvii). 5.2. Nella fattispecie è necessario rilevare che, in linea di principio, il ricorrente è stato indubitabilmente trattato al pari degli altri, numerosi proprietari di terreni di _____, la cui proposta di inserimento nella zona edificabile formulata dal consiglio comunale è stata disattesa dal Consiglio di Stato. L'approvazione della delimitazione delle zone di utilizzazione ad opera del Consiglio di Stato ha quindi avuto luogo non solo nel rispetto dei criteri pianificatori pertinenti (cfr. consid. 3), ma anche della parità di trattamento. Il Governo ha però, d'altra parte, condiviso, quantomeno in linea di principio, l'estensione della zona edificabile a _____, da ristudiare tramite variante (cfr. ris. impugnata, pag. 33), così come ha pure promesso di approvare una nuova zona edificabile in località _____ (cfr. ris. impugnata, pag. 75 seg.). Per tutti gli ampliamenti delle zone edificabili la decisione definitiva di approvazione è stata comunque sospesa, in attesa dello stanziamento da parte del legislativo comunale di un congruo credito per la compensazione pecuniaria a seguito della sottrazione di terreno agricolo (cfr. ris. impugnata, pag. 15-17). Il Consiglio di Stato ha inoltre retrocesso gli atti al comune per studiare la possibilità di restituire alla zona edificabile sancita dall'or abrogato piano regolatore del 18 dicembre 1983 i terreni posti sopra la strada _____ - _____ (cfr. ris. impugnata, pag. 58 seg. e 68 seg.). Ora, il ricorrente non può pretendere di spuntare d'acchito l'edificabilità dei suoi fondi appellandosi a queste decisioni, che concernono degli interi comparti - nemmeno dunque delle singole proprietà - con precise peculiarità, i quali sono altresì discosti dalla località _____ e che versano in situazioni fattuali e giuridiche assai differenti dai mappali del ricorrente stesso. L'edificabilità di questi comparti non è, d'altra parte, nemmeno definitivamente acquisita, semmai lo sarà, stanti le svariate esigenze rispettivamente le procedure che devono ancora essere adempiute rispettivamente svolte a questo scopo (cfr. la risoluzione impugnata, loc. cit.). A prescindere da ciò, non va comunque nemmeno sottaciuto che il Governo non ha particolarmente spiegato perché gli ampliamenti delle zone residenziali in località _____ ed a _____ (diversa è la situazione dei terreni posti sopra la strada _____, già precedentemente posti nella zona fabbricabile) potevano essere approvati a dispetto di una contenibilità eccessiva delle zone edificabili proposte con la revisione del piano regolatore. Non appare tuttavia necessario approfondire ulteriormente questo aspetto, proprio perché, a mente del Tribunale, a fronte di un piano sovradimensionato come quello proposto, l'obiettivo di interesse generale di impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste (cfr. consid. 5.4) prevarrebbe in ogni caso, in concreto, su di un'ipotetica applicazione del principio di uguaglianza (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5.a edizione, Zurigo 2006, n. 522). Invocare quest'ultimo principio non può condurre quindi, alla fin fine, a nessun risultato utile per il ricorrente. L'atteggiamento di quest'ultimo appari

anzi in un certo senso contraddittorio, nella misura in cui si appella alla promessa del Consiglio di Stato di approvare l'estensione della zona edificabile alla località _____, quando egli stesso ha in realtà contestato questo azzonamento interponendo uno dei numerosi ricorsi proposti a titolo preventivo dinanzi al Governo medesimo su questo oggetto e si aspetta quindi, in quella sede, di conseguire il risultato contrario. 6. La risoluzione impugnata non viola dunque il diritto. L'esclusione dalla zona edificabile del mapp. 2492, al pari dei mapp. 2478 e 2479, appare per contro in completa armonia con l'ordinamento pianificatorio sancito a livello federale. Essa non è per finire nemmeno lesiva dell'autonomia che pertocca in questo settore del diritto agli enti locali. Il Consiglio di Stato non ha tuttavia proceduto ad assegnare una precisa funzione alla superficie in oggetto, procedendo ad una modifica d'ufficio del piano regolatore. Esso si è invece limitato a retrocedere gli atti al comune a questo scopo. Spetterà pertanto al legislativo di _____, dietro proposta del municipio, di assegnare una nuova funzione all'area in discussione. 7. Il ricorso dev'essere dunque respinto. La tassa di giudizio e le spese devono essere poste a carico dell'insorgente (art. 28 PAm). Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia 1. In quanto ricevibile, nella misura in cui non dev'essere stralciato dai ruoli il ricorso è respinto. 2. La tassa di giudizio, di fr. 800.--, è posta a carico del ricorrente. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 ss LTF). Qualora non sia proponibile il ricorso in materia di diritto pubblico, entro il medesimo termine è ammesso il ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale (art. 113 ss LTF). 4. Intimazione a : ; ,. Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario

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