

TI_GERICHTE 90.2007.60 vom 25. August 2008

TI Tribunale d'appello, 2008-08-25, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2007.60

FR: TI_GERICHTE 90.2007.60 du 25 août 2008

IT: TI_GERICHTE 90.2007.60 del 25 agosto 2008

Regeste

Conferma della non approvazione di una zona edificabile

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo a dirimere la vertenza, la legittimazione attiva dell'insorgente e la tempestività del gravame sono pacifiche (art. 38 cpv. 1 e cpv. 4 lett. c della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990, LALPT, RL 7.1.1.1). Il ricorso è dunque ricevibile in ordine.

E. 2.1

In campo pianificatorio il comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT, RS 700) 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 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT, RS 700.1; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6b, II-1999 n. 27 consid. 3).

E. 2.2

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; Bernhard Waldmann /Peter Hänni , Handkommentar 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.

E. 3

La ricorrente insorge davanti al Tribunale cantonale amministrativo chiedendo venga confermata l'edificabilità per il suo fondo così come adottata dal consiglio comunale. Essa sostiene che il mappale, urbanizzato, sarebbe sempre stato considerato edificabile. Evoca inoltre i sacrifici già sostenuti: il fondo è stato smembrato a suo tempo per il passaggio dell'autostrada, per cui ritiene che privarlo delle possibilità edificatorie sia un "dissanguamento" della proprietà. Il comune condivide la posizione della ricorrente con argomenti analoghi, mentre il Governo si limita a ribadire la sua decisione.

E. 4.1

Una restrizione di diritto pubblico è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101) solo se si fonda su una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante, rispetta il principio della proporzionalità e non lede l'essenza dell'istituto (art. 36 cpv. 1-4 Cost.; DTF 129 I 337 consid. 4.1, 126 I 219 consid. 2). La legalità, l'interesse pubblico e la proporzionalità costituiscono d'altra parte dei principi giuridici fondamentali, che lo Stato deve sempre rispettare nelle proprie attività (art. 5 Cost.). In linea di massima è pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua frazione significativa e che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. Nel caso di un provvedimento di pianificazione del territorio esso è segnatamente dato quando la sua adozione corrisponde a un bisogno importante, chiaramente avvertito dalla collettività. Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in gioco (RDAT I-2000 n. 24 consid. 4.1. con rinvii; Piermarco Zen-Ruffinen/ Chrisitne Guy-Ecabert , *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001 , n. 98-102; Adelio Scolari , *Diritto amministrativo, parte generale*, II. edizione, Cadenazzo 2002, n. 558-594). Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo di interesse pubblico desiderato, che tra i diversi provvedimenti a disposizione per conseguirlo venga scelto quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario, infine che sussista un rapporto ragionevole tra lo scopo di interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (RDAT II-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii; Zen-Ruffinen/ Guy-Ecabert , op. cit., n. 103-106; Scolari , op. cit., n. 595-610). Infine, quale fondamentale istituto dell'ordinamento giuridico, la proprietà non deve essere svuotata della sua sostanza (Häfelin/Haller , *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, VI. edizione, Zurigo 2005, n. 324; Pascal Mahon , *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Zurigo 2003, n. 15 seg. ad art. 26).

E. 4.2

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 edificabile, 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 e urbanizzati entro quindici anni (lett. b). Di massima, un terreno che adempie

queste esigenze dev'essere 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 gli art. 1 e 3 LPT), debba essere 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 hanno quindi una portata relativa e non un valore assoluto. 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 Alexandre Flückiger, Commentario LPT n. 25-29 ad art. 15; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., 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 i terreni idonei alla coltivazione agricola o all'orticoltura produttiva necessari all'adempimento dei vari compiti dell'agricoltura (lett. a) e i terreni che, nell'interesse generale, devono essere coltivati dall'agricoltura (lett. b; 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).

E. 5

In base alle considerazioni appena esposte il provvedimento avverso ha una sufficiente base legale, risponde a un interesse pubblico ed è proporzionato.

E. 5.1

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, la decisione del Governo di non approvare la zona edificabile in corrispondenza del mapp. 2157 deve essere tutelata. Si tratta infatti di un territorio marginale, in vero vicino alla zona edificabile, ma che non può essere ritenuto come facente parte di territori edificati in larga misura nel senso restrittivo esatto dalla giurisprudenza. Il sopralluogo ha anzi permesso di confermare che si tratta di terreno libero da costruzioni, coltivato, in sostanza estraneo all'adiacente zona edificabile, dalla quale è separato a ovest da Via Cereda, a sud in massima parte dalla strada coattiva sita al mapp. 2238, mentre a est confina con la zona agricola destinata all'avvicendamento colturale (SAC). Ora, è vero che il PR82 attribuiva questa porzione del mapp. 2157 alla zona fabbricabile R2 C. Questo non può però assurgere a garanzia di mantenimento dell'edificabilità del fondo.

E. 5.2

L'attribuzione del mapp. 2157 alla zona edificabile non risponde nemmeno a una prevedibile necessità di terreni fabbricati urbanizzati entro quindici anni giusta l'art. 15 lett. b LPT; la ricorrente, a ragione, nemmeno lo pretende. Il piano regolatore di Novazzano presenta infatti delle riserve di sviluppo molto superiori alle necessità comunali di 10-15 anni, aspetto evocato nella risoluzione impugnata e rimasto qui incontestato e che,

comunque, il Tribunale ha verificato e avallato in occasione del ricorso parallelamente inoltrato dal comune. Vi è quindi assenza dei requisiti legali necessari all'inclusione del mappale in oggetto nella zona edificabile, per cui il ricorso non può essere accolto.

E. 5.3

In assenza dei requisiti legali, a ragione il Governo non ha approvato la zona edificabile. L'interesse pubblico alla tutela del paesaggio e al contenimento dell'espansione a macchia d'olio della zona fabbricabile in assenza di necessità appare, in concreto preminente. Il provvedimento, necessario, è anche il meno invasivo, siccome rinvia la pianificazione al comune e, quindi, proporzionato. Non è neanche necessario vagliare se e in che misura il fondo sia urbanizzato: ciò non è decisivo poiché, anche fosse, non conferirebbe alcun diritto all'attribuzione del fondo alla zona edificabile (DTF 122 II 326 consid. 6, 117 Ia 434 consid. 3g). Da ultimo, l'istituto della proprietà in quanto tale non è lesa.

E. 6

Stanti le pregresse considerazioni, il ricorso è respinto. Alla ricorrente, soccombente, vengono accollate la tassa di giustizia e le spese (art. 28 della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966, LPamm, RL 3.3.1.1). Il comune, che pure ha postulato l'accoglimento del ricorso, ma che non è apparso in causa per tutelare interesse economici propri, può esserne esentato. per questi motivi, visti gli articoli 5, 26, 36 Cost., 15, 16 LPT, 38 LALPT, 28 LPamm, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto . 2. La tassa di giustizia e le spese, di complessivi fr. 800.-, sono poste a carico della 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 segg. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005, LTF, RS 173.110). 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 segg. 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.