

## **TI\_GERICHTE 90.2008.73 vom 23. März 2010**

TI Tribunale d'appello, 2010-03-23, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2008.73](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2008.73)

FR: TI\_GERICHTE 90.2008.73 du 23 mars 2010

IT: TI\_GERICHTE 90.2008.73 del 23 marzo 2010

### **Regeste**

Attribuzione di un fundo alla zona agricola - indicazione di una strada agricola forestale nel piano del traffico e obbligo di urbanizzazione

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo, la tempestività dell'atto ricorsuale e la legittimazione attiva dei ricorrenti sono date (art. 38 cpv. 1 e cpv. 4 lett. b legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio, del 23 maggio 1990; LALPT; RL 7.1.1.1).

#### **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 legalità 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 a 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; R DAT 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; R DAT 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**

Assetto pianificatorio del mapp. 1859

#### **E. 3.1**

Il nuovo piano regolatore assegna la parte non boschiva del mapp. 1859 alla zona agricola. I ricorrenti criticano ancora la correttezza dell'attribuzione del mappale alla zona agricola che, ritengono, sia piuttosto una soluzione di ripiego. Tale censura non è sviluppata in modo autonomo: alla stessa non corrisponde infatti una precisa richiesta dei ricorrenti. Si potrebbe quindi concludere che essi accettano allo stadio attuale la pianificazione approvata dal Governo, pur non condividendola in relazione alla necessità di disporre per il fondo di un accesso sufficiente. Il Tribunale ritiene comunque che i ricorrenti abbiano inteso riproporre la domanda di attribuzione alla zona EFZE. Sia come sia, la decisione di attribuire tale fondo alla zona agricola è comunque corretta, per i motivi che seguono.

#### **E. 3.2**

Preliminarmente occorre osservare che l'attribuzione del solo mapp. 1859 alla EFZE appare d'acchito preclusa già solo per il fatto che l'azzonamento di piano regolatore è volto in linea di principio a disciplinare la funzione di un determinato territorio, non di una singola particella (escluso il caso in cui questa presenti notevoli dimensioni). Per non pregiudicare ab initio la possibilità di conseguire l'inserimento della sua proprietà nella zona fabbricabile, se questa fosse stata alla fin fine la loro intenzione, i ricorrenti avrebbero dovuto piuttosto chiederne l'attribuzione alla contigua zona residenziale estensiva (RE). Comunque, l'applicazione della disciplina della EFZE al fondo non entra in linea di conto poiché, a prescindere dalla natura di questa zona e dalla sua compatibilità con il diritto pianificatorio di ordine superiore, la decisione in merito è stata sospesa, come visto, e dunque non è stata approvata dal Governo, premessa necessaria per permettere l'estensione di tale regolamentazione al mapp. 1859. D'altronde, non è possibile dedurre dal ricorso la richiesta d'approvazione della EFZE. Posta questa doverosa premessa, il Tribunale esamina comunque nel seguito, per completezza, la correttezza dell'esclusione del mappale dalla zona edificabile e la sua conseguente assegnazione a quella agricola.

#### **E. 3.3**

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 quindici 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 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 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 Waldmann/ Hänni , op. cit., n. 1 e 8 ad art. 15; Alexandre Flückiger/Stéphane Grodecki , Commentario LPT, n. 40-47 ad art. 15; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine 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 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). 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, in: FF 1996 III pag. 457 segg., pag. 471, con rinvii).

#### **E. 3.4**

Come visto, perché un terreno possa essere incluso nella zona edificabile occorre che, come condizione minima, adempia a uno dei requisiti alternativi posti dall'art. 15 LPT. Ciò non avviene per il fondo di A\_\_\_\_\_ RI 1. Innanzitutto, in occasione del sopralluogo si è potuto constatare che il mapp. 1859 non appartiene a un comprensorio ampiamente edificato. Il fondo è posto ai margini sia della zona edificabile, sia di quella effettivamente edificata, che presenta comunque una sostanza edilizia piuttosto dispersa. Lo stesso fondo è in larga parte ineditato. La presenza dell'abitazione dei ricorrenti, seppur di dimensioni e connotazione certamente non trascurabili, come pure la vicinanza di alcuni altri edifici e della zona edificabile, non permettono di mutare le considerazioni appena espresse. Infatti, 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; Waldmann/Hänni , op. cit., ad art. 15 n. 23; Flückiger/Grodecki , op. cit., ad art. 15 n. 85-93; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., n. 319). Il fondo in esame non raggiunge queste condizioni minime. Anzi, vi sarebbe piuttosto da chiedersi se il comparto edificabile immediatamente adiacente raggiunga esso stesso tale qualifica, premessa necessaria per poter riconoscere eventualmente la presenza di una lacuna edificatoria ( Baulücke ) . L'attribuzione della particella in oggetto alla zona edificabile non risponde poi nemmeno ad una prevedibile necessità di terreni fabbricabili urbanizzati entro quindici anni giusta l'art. 15 lett. b LPT. Il sovradimensionamento della zona edificabile è stato rilevato già in sede di allestimento del piano (cfr. messaggio municipale 11 febbraio 2004, n. 10, pag. 13), di adozione (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 20) e di approvazione (cfr. ris. gov. impugnata, pag. 18 seg.). D'altronde, i ricorrenti nemmeno sostengono il contrario. In

definitiva, in assenza dei requisiti minimi posti dall'art. 15 LPT, la decisione di non assegnare il mappale in questione alla zona edificabile è corretta e dev'essere qui confermata. In questo caso, infatti, nemmeno una ponderazione globale degli interessi (cfr. consid. 3.1.) permetterebbe di attribuire il fondo in questione alla zona fabbricabile. All'inclusione del fondo in questa zona osterebbero comunque l'interesse generale a impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste (cfr. RDAT 1-2001 n. 49, consid. 3c) e l'imprescindibile esigenza, troppo spesso trascurata, di salvaguardare sufficienti spazi liberi per le future generazioni.

### **E. 3.5**

Corretta appare, infine, la decisione di attribuire il mappale (e il relativo comparto) alla zona agricola. Occorre qui richiamare la funzione della zona agricola ricordata sopra (consid. 3.3.), che travalica la semplice connessione alla produttività del suolo. Benché non sia determinante, il mappale in questione risulta comunque idoneo alla viticoltura e allo sfalcio nel catasto delle idoneità agricole, allestito dalla Sezione dell'agricoltura. L'assegnazione di un fondo edificato alla zona agricola, comunque, non priva i suoi proprietari della possibilità di gestire in maniera conveniente la sostanza edificata, che avverrà in conformità agli art. 24 c LPT.

### **E. 4**

Strada d'accesso al serbatoio

#### **E. 4.1**

I ricorrenti contestano la decisione del comune, confermata dal Consiglio di Stato, di non più indicare quale strada di quartiere il percorso che, a partire dal collegamento presso la Cappellona con la sottostante strada (mapp. 442), scende lungo l'antica via del convento, sino alla diramazione all'altezza del mapp. 5470 per poi salire verso il serbatoio dell'acqua potabile. Il comune ha spiegato questa sua scelta sottolineando innanzitutto come la parte in corrispondenza del collegamento tra l'abitato e il Convento abbia un valore storico e come purtroppo alcuni tratti siano stati compromessi dalla sovrapposizione di alcune opere recenti, tra cui proprio la diramazione dalla strada principale presso la Cappellona. La strada in esame ha poi natura agricola e forestale, il cui utilizzo verrà disciplinato per il tramite di misure di polizia (cfr. fascicolo 22 marzo 2006 "Revisione del piano regolatore, sezione di Sala: trasmissione degli atti e osservazioni sui ricorsi, articolo 36 LALPT", pag. 15 seg.). Il Governo ha approvato la decisione comunale e respinto il ricorso, condividendo la posizione del comune. Il Tribunale condivide la scelta del comune, per i seguenti motivi.

#### **E. 4.2**

L'ente pubblico deve equipaggiare le zone edificabili (art. 19 cpv. 2 LPT). In Ticino, lo Stato provvede alla pianificazione delle strade cantonali, cioè di quelle di importanza generale per il Cantone (art. 7 cpv. 1, 4 cpv. 1 legge sulle strade, del 23 marzo 1983, versione riordinata in vigore dal 1° gennaio 2007; Lstr; RL 7.2.1.2). I comuni provvedono invece alla pianificazione delle strade locali nell'ambito del piano regolatore (art. 4 cpv. 2 e 7 cpv. 3 Lstr). In quest'ordine di idee l'art. 28 cpv. 2 lett. p LALPT stabilisce che le rappresentazioni grafiche che compongono il piano regolatore devono fissare, tra l'altro, la rete delle vie di comunicazione per i mezzi di trasporti pubblici e privati.

#### **E. 4.3**

Si considera foresta ogni superficie coperta da alberi o arbusti forestali che possa svolgere funzioni forestali. L'origine, il genere di sfruttamento e la designazione nel registro fondiario non sono elementi rilevanti al riguardo (art. 2 cpv. 1 legge federale sulle foreste, del 4 ottobre 1991; LFo, RS 921.0). Si considerano inoltre foreste (art. 2 cpv. 2 LFo): i boschi pascolati, i pascoli alberati e le selve (lett. a); le superfici non alberate o improduttive di un fondo forestale quali radure, strade forestali o altre costruzioni e impianti forestali (lett. b); i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento (lett. c). La foresta non è, di principio, oggetto della pianificazione territoriale; può essere sfruttata soltanto come foresta (Messaggio del Consiglio federale a sostegno della LFo, del 29 giugno 1988, in: FF 1988 III 137 segg., 159 seg.). È quanto confermano gli art. 11-13 LFo e 18 cpv. 3 LPT. L'inclusione di una foresta in una zona di utilizzazione è, di conseguenza, subordinata a un permesso di dissodamento (art. 12 LFo; RDAT I-1999 n. 82 consid. 7; cfr. anche per le eccezioni: RtiD I-2004 n. 35 consid. 3.4). Questo principio è applicabile anche quando il piano di utilizzazione è adottato in vista della costruzione di una strada che non sia forestale (DTF 122 II 81 consid. 6d, ee, 91). La strada forestale, che viene considerata a tutti gli effetti foresta (art. 2 cpv. 2 lett. c LFo), non è particolarmente definita dalla legislazione federale. Il messaggio citato precisa tuttavia che " la strada forestale è una via d'accesso che serve al governo ed all'utilizzazione della foresta e che presenta tracciato e dimensioni consoni agli interessi della foresta stessa. In pari tempo funge da posto di lavoro e via di trasporto percorribile da autocarri. " (messaggio citato, 154). Analogamente, la giurisprudenza del Tribunale federale ritiene che una strada che attraversa un bosco può essere qualificata come forestale quando è necessaria per lo sfruttamento di tale bosco, serve in ampia misura alla sua conservazione e adempie alle esigenze forestali per quanto concerne il tracciato e le caratteristiche tecniche (RtiD II-2004 n. 40 consid. 2.1 con rinvii). La giurisprudenza chiarisce quindi anche i requisiti di approvazione, in applicazione delle due pertinenti legislazioni federali. Una strada, il cui tracciato si snoda in una zona forestale e che non è prevista da un piano di utilizzazione, necessita di un'autorizzazione ai sensi dell'art. 22 LPT se serve unicamente a scopi forestali. Se, per contro, adempie ad altre funzioni non prettamente forestali, sono necessari un'autorizzazione eccezionale secondo l'art. 24 LPT e un permesso di dissodamento giusta l'art. 5 LFo (RtiD cit., ibidem ).

#### **E. 4.4**

I ricorrenti chiedono che il tracciato in questione sia ripreso dal piano come strada pubblica o aperta al pubblico. Tale è, in effetti, la domanda che avevano posto al Governo e che sono legittimati a riproporre in questa sede (art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT). A ben vedere, la domanda posta inizialmente al Consiglio di Stato, ossia che la strada fosse riportata a piano regolatore come strada pubblica o aperta al pubblico, avrebbe dovuto essere dichiarata irricevibile dal Governo, in quanto priva d'oggetto o, quantomeno, di interesse. Infatti, il comune aveva previsto per quel tratto una prima parte come percorso pedonale e il seguito come sentiero: due tipologie di strade aperte al pubblico (art. 2 cpv. 3 e 5 cpv. 1 e 6 Lstr). Si può tuttavia ammettere che, in realtà, i ricorrenti volevano ottenere il mantenimento della qualifica di strada di servizio per il transito di veicoli. Il comune potrebbe tracciare unicamente una via di comunicazione tra quelle che la Lstr gli affida di prevedere nell'ambito del piano regolatore, ossia una strada locale. In quest'ordine d'idee entrano le strade di raccolta, le strade di servizio, le strade pedonali, i sentieri e le vie ciclabili (art. 5 cpv. 1 Lstr).

##### **E. 4.4.1**

Occorre innanzitutto ricordare come il mapp. 1859 è situato fuori dalla zona edificabile, per cui non sussiste alcun obbligo per la collettività di urbanizzarlo ( Waldmann/hänni , op. cit., ad art. 19 n. 31). Ma anche fosse vero il contrario, l'obbligo per l'ente pubblico, sancito all'art. 19 cpv. 2 LPT, di urbanizzare le zone edificabili non può essere in alcun modo interpretato - per quanto concerne l'accesso, che qui interessa - come obbligo di urbanizzare anche ogni singolo mappale che fa parte di queste zone, così che ogni particella assegnata alla zona fabbricabile possa essere raggiunta direttamente attraverso un'opera viaria (segnatamente una strada di servizio) realizzata dalla collettività ( STA 90.2003.2 del 30 aprile 2009 consid. 4.2.) . Fosse stato obbligato a urbanizzare il settore cui appartiene il fondo dei ricorrenti, il comune avrebbe senz'altro adempiuto il suo obbligo attraverso la pianificazione adottata. Infatti, per quanto attiene al settore in questione, il mapp. 1859 è accessibile attraverso il percorso pedonale esistente, che lo lambisce e che si collega, all'altezza del mapp. 1801, alla sottostante e parallela strada (mapp. 442). Inoltre, la strada al mapp. 442 passa sufficientemente vicino al mapp. 1859, al cui proprietario può essere lasciata la (minima) completazione dell'urbanizzazione per quanto riguarda l'accesso alla proprietà.

#### **E. 4.4.2**

I ricorrenti sostengono pure che la strada sia già esistente e che abbia essenzialmente la funzione di accesso al serbatoio e di urbanizzazione dei fondi limitrofi. Il sopralluogo ha permesso di constatare che la strada in questione si presenta come una pista sterrata, priva dunque di un'adeguata pavimentazione. Non appare corretto ritenere che la strada sia già esistente, quantomeno nel senso auspicato dai ricorrenti, essendo le caratteristiche del percorso attuale ben lontane da quelle di un'opera di urbanizzazione per una zona edificabile. In tal senso occorre rammentare che la proprietà in questione è sì edificata, ma pur sempre in zona agricola. Il comune ha indicato che intende considerare il tracciato quale strada agricolo-forestale. In effetti, dal piano del paesaggio emerge che questo è interamente situato in zona forestale o agricola. Ora, stante l'intenzione comunale di farne un simile utilizzo, correttamente, come visto, esso non è stato ripreso a piano regolatore come strada (cfr. supra , 4.3.). Appare chiaro che nel rispetto della sua funzione, questo potrà essere utilizzato dai proprietari confinanti per la gestione agricola e forestale dei propri fondi. Se e in che misura un'eventuale utilizzazione accessoria potrà essere autorizzata non è tema della presente procedura. Infine, il tracciato è comunque indicato come percorso pedonale. Ora nulla osta a che a una strada agricolo-forestale si sovrapponga una simile opera.

#### **E. 5**

Per tutti i motivi che precedono, il ricorso dev'essere respinto. La tassa di giustizia e le spese sono poste a carico dei ricorrenti (art. 28 legge di procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966; LPamm; RL 3.3.1.1). Per questi motivi, visti gli art. 15, 16, 19 LPT, 2, 11, 12, 13, LFo, 38 LALPT, 2, 5, 6 Lstr, 28 LPamm; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto . 2. La tassa di giustizia e le spese, di complessivi fr. 1'000.-, sono poste a carico dei ricorrenti. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso subsidiario in materia costituzionale al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 113 segg. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 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.