

# **TI\_GERICHTE 90.2008.8 vom 7. September 2009**

TI Tribunale d'appello, 2009-09-07, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2008.8](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2008.8)

FR: TI\_GERICHTE 90.2008.8 du 7 septembre 2009

IT: TI\_GERICHTE 90.2008.8 del 7 settembre 2009

## **Regeste**

Conferma dell'attribuzione alla zona agricola di alcuni fondi

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Giusta l'art. 38 cpv. 1 LALPT, contro la decisione di approvazione del piano regolatore sono legittimati a ricorrere davanti al Tribunale cantonale amministrativo il comune, i già ricorrenti per gli stessi motivi e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche d'ufficio disposte dal Governo (art. 38 cpv. 4 lett. a-c LALPT). Il privato cittadino è, pertanto, legittimato a insorgere solo se ha precedentemente ricorso davanti all'Esecutivo cantonale; fa eccezione l'ipotesi in cui quest'ultimo abbia disposto una modifica rispetto alle decisioni del legislativo comunale, segnatamente quindi un diniego di approvazione rispettivamente una modifica d'ufficio del piano regolatore.

### **E. 1.1.3**

Gli insorgenti chiedono che - in caso di reiezione dei loro gravami - sia fatta salva la possibilità dell'avvio di una procedura per espropriazione materiale; alcuni ricorrenti specificano "essendone stabiliti i presupposti già in questa sede". Tale richiesta è poco chiara. In ogni caso, nella misura in cui essi intendessero ottenere già in questa sede l'accertamento dei presupposti per un indennizzo espropriativo, la domanda, nell'ambito della presente procedura, di natura pianificatoria e non espropriativa, è irricevibile.

### **E. 1.2**

Poste queste precisazioni, dato che le ulteriori condizioni formali sono, come visto, adempiute, nella misura in cui sono ricevibili, le impugnative devono essere esaminate nel merito.

### **E. 1.3**

I ricorsi, che presentano lo stesso fondamento di fatto, sono stati istruiti congiuntamente e vengono ora decisi con un unico giudizio (art. 51 legge di procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966; LPamm; RL 3.3.1.1).

### **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 poggi 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. 3.1**

I ricorrenti chiedono l'approvazione della zona residenziale semi-intensiva R3 adottata dal comune in corrispondenza dei loro fondi. Essi sostengono che la decisione del Governo di non approvarla lede la garanzia della proprietà, il principio della sicurezza e della prevedibilità giuridica, la stabilità del piano, la buona fede e l'autonomia comunale. Il comparto è a contatto con la zona edificabile, della quale costituirebbe la naturale continuazione; la sua esclusione dal territorio fabbricabile creerebbe un'isola incoerente. I mappali sono urbanizzati, idonei all'edificazione (non sussistono problemi di esposizione a rumori o altri problemi ambientali) e in parte già edificati (o in procinto di esserlo). Circa la necessità della loro inclusione in zona edificabile, sotto il profilo della contenibilità, i ricorrenti ritengono che la valutazione operata dal Consiglio di Stato sia approssimativa e non tenga conto della tendenza in atto allo spostamento della popolazione dalla città di Bellinzona verso i comuni periferici, che subirà verosimilmente un'accelerazione. Il comparto era inserito in zona edificabile già dal piano regolatore del 1976; non vi era nessuna necessità di rivedere questa impostazione e il Dipartimento del territorio, in occasione dell'esame preliminare, non aveva accennato alla non conformità di questo piano coi principi della pianificazione del territorio. I ricorrenti richiamano all'attenzione il fatto che il comune già ha compiuto uno sforzo, rinunciando a proporre l'edificabilità per la zona industriale J2 a sud del comune, divenuta zona agricola; pretendere oltre sarebbe eccessivo e sproporzionato.

### **E. 3.2**

. La Divisione conferma, con la risposta, quanto già sostenuto dal Consiglio di Stato. Aggiunge - in merito alla stabilità del diritto - che la necessità di rivedere il piano regolatore di Claro sia giustificata per il suo sovradimensionamento, la sua vetustà e la sua non conformità alla LPT e ad altre leggi, nel frattempo entrate in vigore. La Divisione sottolinea pure come il piano di indirizzo presentato per l'esame preliminare prevedeva l'esclusione dalla zona edificabile del comparto in discussione. Infine, l'autorità cantonale sostiene che l'autonomia comunale non possa essere invocata quando vengono disattesi i principi fondamentali previsti dalla legge federale. Essa s'oppone, pertanto, all'accoglimento dei ricorsi.

### **E. 3.3**

Il municipio domanda l'accoglimento del ricorso nella misura in cui chiede l'approvazione della zona R3 come adottata dal consiglio comunale. Oltre a sottolineare di aver rinunciato già a riproporre in zona edificabile una parte della vecchia zona J2 e di non aver impugnato la non approvazione di ampliamenti della zona edificabile, ritiene che i parametri siano stati applicati in modo eccessivamente rigoroso, sottolinea gli ingenti investimenti operati dal comune per l'urbanizzazione del comparto, il fatto che il comparto sia parzialmente edificato e di aver rilasciato licenze edilizie per l'edificazione di tre case. 4.4.1. Dapprima viene esaminata la censura relativa alla violazione della sicurezza e della prevedibilità giuridica, data la sua valenza preliminare e, quindi, quella relativa alla violazione della buona fede. 4.2.1. L'adozione di un piano regolatore o di sue varianti esige una ponderazione globale di tutti gli interessi determinanti, pubblici e privati, in relazione con l'utilizzazione del suolo, e non può avvenire secondo rigidi schematismi. La circostanza che vi sia stata un'evoluzione della situazione di fatto o giuridica dall'entrata in vigore del piano regolatore che è sottoposto a verifica e modificazione potrebbe teoricamente portare ad un suo adattamento periodico frequente. Cionondimeno, questo strumento, al fine di adempiere gli scopi per i quali è stato introdotto, deve beneficiare di una certa stabilità. Per questo motivo, giusta l'art. 21 cpv. 2 LPT, solo un cambiamento notevole delle circostanze può giustificare un riesame ed eventualmente un adattamento del piano di utilizzazione. Il legislatore ha così voluto garantire ai proprietari di fondi, per i quali il piano regolatore è vincolante (art. 21 cpv. 1 LPT), una certa sicurezza giuridica in questo ambito, anche se essi non possono dedurre dal fatto che il loro fondo sia stato un tempo inserito in una determinata zona, che questo rimanga costantemente attribuito alla stessa zona. 4.2.2. Se un piano regolatore è stato adottato già in vigenza della LPT, vi è la presunzione che le restrizioni della proprietà che impone ai proprietari interessati siano valide. Per contro, i piani di utilizzazione che non sono ancora stati adattati alle esigenze poste dal diritto federale in materia di pianificazione territoriale non possono beneficiare di questa presunzione, per cui non vi è motivo di garantirne la stabilità. Più un piano, reputato conforme ai dettami della LPT è recente, più è dato ai singoli proprietari di contare sulla sua stabilità, e più difficilmente la citata presunzione della sua validità sarà contestabile. 4.2.3. Il diritto cantonale prevede la verifica del piano regolatore, di regola, ogni dieci anni (art. 41 cpv. 1 LALPT); esso può essere modificato o integrato in ogni tempo se l'interesse pubblico lo esige (art. 41 cpv. 2 LALPT). A ogni modo, tale regolamentazione trova i suoi limiti nell'art. 21 cpv. 2 LPT, per il quale la modificazione di un piano regolatore può avvenire solamente a condizione che le circostanze siano cambiate, che questi mutamenti concernano i criteri determinanti della pianificazione, che i cambiamenti siano notevoli e che un

adattamento del piano di utilizzazione si renda necessario (cfr. per tutte le enunciazioni che precedono RtiD I-2008 n. 51 consid. 3.1.; RDAT II-1998 n. 49 consid. 3a con rinvii). 4.3. In concreto, il piano regolatore di Claro è stato approvato a titolo provvisorio con risoluzione 19 dicembre 1975 (n. 9174) dal Consiglio di stato e approvato definitivamente con risoluzione 25 ottobre 1976 (n. 9174). Sin dalla prima impostazione, i terreni in oggetto erano stati assegnati alla zona RAr3, attribuzione rimasta invariata sino ad oggi. Alla luce dei principi enunciati sopra (cfr. consid. 4.2.) appare del tutto legittimo, a distanza di tanti anni, riesaminare la conformità della zona edificabile con la legislazione nel frattempo entrata in vigore. Rilevante è pure il fatto che l'impostazione data dal piano originale non abbia avuto attuazione sino a tempi recentissimi se non in misura alquanto limitata: solo due case e solo negli ultimi anni. Infine, dall'adozione della pianificazione qui riesaminata sono entrate in vigore importanti riforme legislative in materia di pianificazione del territorio; la più importante riguarda la LPT stessa. Pretestuosa, la censura non merita ulteriore disamina.

4.4. Pure infondata appare la censura relativa alla violazione della buona fede (art. 9 Costituzione federale della Confederazione Svizzera, del 18 aprile 1999; Cost.; RS 101) , sollevata da alcuni ricorrenti, che scaturirebbe da aspettative suscitate dalle autorità municipali rispettivamente dal Dipartimento del territorio in ambito di esame preliminare. Innanzitutto i ricorrenti non provano una simile affermazione. Dagli atti emerge invece che i piani sottoposti a esame preliminare prevedevano l'assegnazione del comparto in esame alla zona agricola, impostazione condivisa in quella sede dal Dipartimento del territorio (cfr. documenti del progetto sottoposto a esame, in particolare cartografia e documento "Valutazione agricola dei cambiamenti dei limiti di zona", zona residenziale B; esame preliminare 17 giugno 1995 pag. 14). Ma anche fosse stato vero il contrario, né il Dipartimento del territorio né il municipio possono offrire assicurazioni riguardo al trattamento pianificatorio definitivo del territorio, soggetto all'approvazione del Consiglio di Stato (in merito alle condizioni cumulative per potersi prevalere di una promessa o assicurazione ottenuta da un autorità, quand'anche contraria alla legge, cfr. Adelio Scolari , Diritto amministrativo, parte generale, II<sup>a</sup> ed., Cadenazzo 2002, n. 639) .

### **E. 5.1**

Una restrizione di diritto pubblico è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 Cost. 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/Christine Guy-Ecabert , Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 98-102; Scolari , op. cit. 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).

## **E. 5.2**

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 debbono 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 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).

## **E. 5.3**

Come appena visto, perché un fondo possa essere attribuito alla zona fabbricabile occorre che ci si trovi, come condizione minima, in una delle ipotesi previste dall'art. 15 LPT, ciò che non è il caso per i mappali dei ricorrenti.

### **E. 5.3.1**

Innanzitutto questi fondi non appartengono ai terreni edificati in larga misura ai sensi restrittivi intesi dalla giurisprudenza. Con terreni edificati in larga misura, secondo l'art. 15 lett. a LPT, si intende infatti 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). Il comparto in esame è marginale alla zona edificabile di Claro e confina direttamente, a sudest, con la zona agricola (dal quale è separato unicamente da una stradina). Il sopralluogo ha permesso verificare che il comparto è, sostanzialmente, privo di edificazioni e si presenta come un vasto pianoro (quasi due ettari) che degrada, più o meno dolcemente, verso la ferrovia. Già la prima impressione è che questo territorio appartenga piuttosto al vasto comparto agricolo che si svolge a est e a sud oltre la strada ferrata, piuttosto che alla sovrastante zona edificabile. Al suo interno, infatti, sono presenti unicamente una stalla al mapp. 1327, una recentissima casa ai mapp. 1330 e 1339 e un'altra casa al mapp. 1334. Le licenze edilizie che il comune ha prodotto riguardano appunto questi ultimi due edifici. È vero che una di queste licenze, non ancora sfruttata appieno, prevedrebbe l'edificazione di un'abitazione supplementare al mapp. 1334. Tuttavia, la stessa risale all'anno 2000, non risulta essere stata rinnovata e nemmeno che i relativi lavori siano cominciati. L'edificazione di un'eventuale ulteriore abitazione, comunque, non cambierebbe in maniera significativa lo stato di fatto del comparto. La situazione appena descritta è ben lungi

dall'ipotesi contemplata dall'art. 15 lett. a LPT.

### **E. 5.3.2**

I mappali dei ricorrenti non sono nemmeno necessari per lo sviluppo del comune dei prossimi quindici anni (cfr. art. 15 lett. b LPT). La decisione di approvazione, come visto, spiega esaurientemente che la zona edificabile di Claro è sovradimensionata sia in rapporto al piano regolatore 1976, che poteva ospitare 4'600 abitanti circa, sia a quello in esame, che ne potrebbe accogliere 6'200. Ora, è vero che il rapporto di pianificazione riteneva che il nuovo piano potesse accoglierne solo 4'000. La verifica e la correzione operata dal Governo appaiono in ogni caso fondate e i ricorrenti, comunque, non contestano e non spiegano perché la contenibilità del piano dovrebbe essere minore di quella ritenuta dall'Esecutivo cantonale. Essi si limitano piuttosto a sostenere che in realtà lo spostamento della popolazione verso la periferia del polo bellinzonese non sia stata a sufficienza tenuta conto. A torto. La valutazione operata dal Consiglio di Stato resiste alla generica critica dei ricorrenti e appare corretta. Il Governo ha calcolato che dal 1990 al 2005 la popolazione era aumentata di 820 abitanti, ossia all'incirca 54 abitanti all'anno; un aumento leggermente inferiore è stato riscontrato tra il 2000 e il 2005, di ca. 42 abitanti all'anno. Fondandosi sull'aumento di 54 abitanti all'anno, esso ha ritenuto che nei prossimi quindici anni la popolazione di Claro potrebbe raggiungere circa le 3'200 unità. La contenibilità del piano in esame, sia nell'ipotesi comunale di ca. 4'000 abitanti, che in quella cantonale di ca. 6'200 abitanti, appare dunque più che generosa e lo stesso vale per rapporto al piano del 1976. Non vi è dunque bisogno di questi terreni, ai sensi dell'art. 15 lett. b LPT per lo sviluppo del comune dei prossimi 15 anni. L'ampia riserva prevista dal piano, così come approvato, tiene senz'altro conto anche di un aumento che dovesse rivelarsi più marcato così come sostenuto, ma né quantificato né provato, dai ricorrenti.

### **E. 6**

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 agli interessi dei privati a veder incluso il proprio fondo nel territorio fabbricabile. In presenza di una zona edificabile manifestamente e fortemente sovradimensionata risulta infatti corretto - in occasione della revisione del piano regolatore la cui impostazione vetusta risale a prima dell'adozione della LPT - procedere alla sua riduzione. Nemmeno le spese di urbanizzazione sostenute dal comune possono essere considerate determinanti, nel caso di specie, per giungere a una diversa soluzione. Comunque, il fatto che un fondo sia urbanizzato non è decisivo e non conferisce un diritto alla sua attribuzione alla zona edificabile (DTF 122 II 326 consid. 6, 117 Ia 434 consid. 3g; RDAT I-2001 n. 49 consid. 3c; Zen-Ruffinen / Guy-Ecabert, op. cit., n. 321). In ogni caso, rifiutandosi di approvare il comparto in questione, ampio, marginale e, come visto, sostanzialmente inedito, il Governo ha correttamente applicato i principi della pianificazione del territorio (cfr. STA 90.2007.35 del 10 ottobre 2008 consid. 5.4.2. i.f.). Ponendo la pianificazione comunale in consonanza con il diritto, il Consiglio di Stato non ha quindi violato l'autonomia del comune: per costante giurisprudenza, l'istituto dell'autonomia comunale non consente di tutelare una soluzione contraria al diritto (DTF 116 I a 221 consid. 2c, 113 Ia 192 consid. 2d; RDAT II-1997 n. 23 consid. 2, 1989 n. 26 consid. 2c con rinvii). Il provvedimento, necessario, è anche il meno invasivo, siccome rinvia la pianificazione al comune e, quindi, proporzionato.

## **E. 7**

In assenza dei requisiti legali, nemmeno attraverso una ponderazione globale degli interessi si potrebbe giungere al risultato auspicato dai ricorrenti. In ogni caso, dev'essere rilevato l'interesse generale a impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste (cfr. RDAT 1-2001 n. 49, consid. 3c) e, d a ultimo, va sottolineata l'imprescindibile esigenza, troppo spesso trascurata, di salvaguardare sufficienti spazi liberi per le future generazioni.

## **E. 8**

In definitiva, nella misura in cui sono ricevibili, i ricorsi devono essere respinti. La tassa di giustizia e le spese sono poste a carico dei ricorrenti (art. 28 LPamm). Per questi motivi, visti gli art. 15, 16, LPT, 38 LALPT, 28, 51 LPamm; dichiara e pronuncia: 1. I ricorsi, nella misura in cui sono ricevibili, sono respinti. 2. La tassa di giustizia e le spese, di complessivi fr. 2'700.-, sono poste a carico dei ricorrenti in ragione di fr. 300.- per ricorso. 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). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il vicepresidente  
Il segretario

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