

# **TI\_GERICHTE 90.2011.38 vom 12. Februar 2014**

TI Tribunale d'appello, 2014-02-12, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2011.38](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2011.38)

FR: TI\_GERICHTE 90.2011.38 du 12 février 2014

IT: TI\_GERICHTE 90.2011.38 del 12 febbraio 2014

## **Regeste**

Zona edificabile e foresta

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

La competenza del Tribunale è data, il ricorso è tempestivo (art. 38 cpv. 1 legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990; LALPT; BU 1990, 365, in vigore sino al 31 dicembre 2011; art. 30 cpv. 1 legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; Lst; RL 7.1.1.1, in vigore dal 1° gennaio 2012) e la legittimazione del ricorrente certa (art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT, dal 1° gennaio 2012 art. 30 cpv. 2 lett. b Lst). Il gravame è pertanto ricevibile in ordine.

### **E. 1.2**

Poiché il controverso piano regolatore è stato adottato ed approvato in vigenza della LALPT, esso dovrà essere esaminato, nel merito, in applicazione di quest'ultima legge (art. 107 Lst). 2. 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; dal 1° gennaio 2012, art. 29 cpv. 1 Lst), che approva il piano - e decide i ricorsi - 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 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). 2.2. Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; dal 1° gennaio 2012, art. 30 cpv. 3 Lst e relativo rinvio agli art. 61 seg. LPamm; 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, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, ad art. 33 n. 64), 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. 2.3. Nel caso di specie, il piano regolatore è stato adottato dal consiglio consortile del Consorzio per il piano regolatore dei comuni del Gambarogno, cui i già comuni di Caviano, Gerra (Gambarogno), San Nazzaro, Magadino, Vira (Gambarogno), Sant'Abbondio, Piazzogna e Indemini avevano delegato la competenza di elaborare questo strumento. Questo ente è frattanto stato sciolto mediante risoluzione 1° marzo 2011 (n. 1411) del Consiglio di Stato, il quale ha decretato il subingresso del comune in tutti i diritti ed obblighi del medesimo (cfr. dispositivo n. 2 della ris. citata, pubbl. nel FU 19/2011, dell'8 marzo 2011, 1858). Anche al comune del Gambarogno, che è il frutto dell'intervenuta aggregazione dei citati comuni, insieme a quello di Contone (cfr. il relativo decreto legislativo del 23 giugno 2008, pubbl. nel BU 40/2008, del 19 agosto 2008, 504), dev'essere, di conseguenza, riconosciuta l'autonomia decisionale che pertocca all'ente preposto all'adozione del piano regolatore in discussione. E questo vuoi in veste di successore del Consorzio, vuoi - qualora si volesse ritenere che i comuni che lo componevano non abbiano in realtà mai perso una tale prerogativa a favore di quest'ultimo - in qualità di avente causa dei predetti enti locali. 3. 3.1. I piani di utilizzazione - nel nostro Cantone chiamati, a livello comunale, piani regolatori (art. 24 segg. LALPT; dal 1° gennaio 2012 art. 18 segg. Lst) - 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). 3.2. 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 di tutti gli interessi pubblici e privati in causa, effettuata alla luce dei principi e degli scopi della pianificazione territoriale ancorati agli art. 1 e

### **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. Al pari di quelli sanciti agli art. 1 e 3 LPT, questi criteri rappresentano piuttosto degli obiettivi, degli strumenti di valutazione, che - ancorché soddisfatti - non conducono necessariamente all'attribuzione del terreno interessato alla zona fabbricabile, ma devono ancora essere congruamente soppesati e confrontati con tutti gli altri (cfr. la giurisprudenza appena citata; inoltre Waldmann/ Hänni, op. cit., ad art. 15 n. 1 e 8; Alexandre Flückiger/Stéphanie Grodecki, Commentario LPT, ad art. 15 n. 40-47; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 314).

### **E. 3.3**

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 sino al 31 dicembre 2011). 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, pag. 457 segg., 471, con rinvii).

4. 4.1. Si considera foresta ogni superficie coperta da alberi o arbusti forestali che possa svolgere funzioni forestali (art. 2 cpv. 1 legge federale sulle foreste del 4 ottobre 1991; LFo; RS 921.0). 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, pubblicato in: FF 1988 III 137 segg., 159 seg.). È quanto confermano gli art. da 11 a 13 LFo e 18 cpv. 3 LPT. L'inclusione di una foresta in una zona di utilizzazione è di conseguenza subordinata ad un permesso di dissodamento (art. 12 LFo; RDAT I-1999 n. 82 consid. 7; cfr. per le eccezioni: RtiD I-2004 n. 35 consid. 3.4).

4.2. Al momento dell'emanazione e dell'adattamento dei piani di utilizzazione è ordinato un accertamento del carattere forestale laddove le zone edificabili confinano o confineranno in futuro con la foresta oppure laddove, al di fuori delle zone edificabili, il Cantone intende impedire l'avanzamento della foresta (art. 10 cpv. 2 LFo). I margini forestali risultanti da quell'accertamento sono integrati nei piani d'utilizzazione (art. 13 cpv. 1 LFo), ritenuto che i nuovi popolamenti al di fuori di questi margini forestali non sono considerati foreste (art. 13 cpv. 2 LFo). Questa regolamentazione è destinata ad assicurare la coordinazione della legge forestale con il diritto della pianificazione del territorio e, a tale scopo, limita il concetto dinamico di foresta (sentenze del Tribunale federale in contestazioni ticinesi 1C\_222/2007 del 17 dicembre 2007 consid. 2.2.1; 1C\_291/2007 del 19 dicembre 2007 consid. 2.1, entrambe con rinvii). La relativa procedura è retta dall'art. 5 del regolamento della legge cantonale sulle foreste del 22 ottobre 2002 (RLCFo, RL 8.4.1.1.1). La norma in questione prescrive che il municipio fa accertare il limite del bosco che confina o confinerà in futuro con la zona edificabile (cpv. 1). Dopo la sua verifica da parte della Sezione forestale (cpv. 2), il municipio pubblica il risultato dell'accertamento mediante esposizione dei piani per un periodo di 30 giorni presso la cancelleria comunale, previo avviso sul foglio ufficiale e agli albi comunali. Nel termine di 15 giorni dalla scadenza del periodo di pubblicazione chi è legittimato a ricorrere contro la decisione di accertamento può presentare opposizione (cpv. 3). La Sezione forestale istruisce la pratica, evade le opposizioni e accerta il limite del bosco (cpv. 4). Il municipio pubblica quindi il limite del bosco accertato in concomitanza con la pubblicazione della revisione o variante del piano regolatore. Il Consiglio di Stato approva il piano con il limite del bosco (cpv. 6). Per quanto concerne l'impugnazione dell'accertamento, l'art. 5 cpv. 7 RLCFo rinvia all'art. 42 della legge cantonale sulle foreste del 21 aprile 1998 (LCFo; RL 8.4.1.1).

5. 5.1. Nella fattispecie, la procedura di accertamento del limite del bosco ha permesso di escludere dalla foresta la parte inferiore del mapp. 134. Per questo motivo il consiglio consortile ha attribuito la maggior parte di

queste superfici alla zona edificabile (RSI), nella quale già si trovava la porzione superiore della particella. Solo una piccola parte del fondo, separata da un sentiero e sulla quale insiste un edificio di fattura rustica, è stata attribuita alla zona agricola.

5.2. L'insorgente censura in primo luogo l'inserimento, a suo dire automatico ed arbitrario, delle aree affrancate dal vincolo boschivo al mapp. 134 alla zona fabbricabile. Egli ritiene inoltre ingiusto che il proprietario di un fondo non venga informato personalmente della procedura di accertamento del limite del bosco.

5.3. Ora, per quanto attiene al secondo appunto, va subito detto che la pubblicazione di una decisione rappresenta un sistema alternativo di notifica che può essere impiegato, eccezionalmente, quando i destinatari della decisione sono numerosi oppure non possono essere identificati senza oneri eccessivi (cfr. a livello federale l'art. 36 legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968; PA; RS 172.021) : eventualità che, in materia di atti pianificatori, così come di accertamento (generale) del limite della foresta con la zona edificabile, costituisce tuttavia la regola. La procedura prevista a livello cantonale è conforme all'ordinamento costituzionale e legislativo federale. In effetti, la giurisprudenza relativa agli art. 4 cpv. 1 dell'or abrogata Costituzione federale del 29 maggio 1874, 29 cpv. 2 della Costituzione federale vigente del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), e 33 cpv. 1 LPT, ha stabilito che queste norme esigono, di massima, la semplice pubblicazione dei piani; esse non impongono invece l'obbligo d'informare personalmente i proprietari fondiari in caso di adozione o di modifica dei piani stessi; ai proprietari incombe infatti il compito di interessarsi costantemente riguardo alla situazione giuridica dei loro fondi; principio che ritorna applicabile anche quando essi non risiedono nel comune dove sono siti questi ultimi o risiedono all'estero (RDAT II-1999 n. 9 consid. 6b; inoltre: RtiD I-2010 n. 20 consid. 3.2; Heinz Aemiseg-ger/Stephan Haag , Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zurigo 2010, ad art. 33 n. 25; per il caso di un proprietario risiedente in Sud America, STF 1P.711/2006 del 2 novembre 2006, che conferma la STA 90.2006.39 del 25 agosto 2006). Va poi detto che l'insorgente avrebbe in realtà potuto contestare l'accertamento del carattere non forestale del mapp. 134 così come, di converso, quello della natura boschiva del suo fondo al mapp. 135, purché avesse inserito questa censura, debitamente motivata e sostanziata, nel ricorso 28 aprile 2009 che aveva presentato al Consiglio di Stato contro la revisione del piano regolatore disposta dal Consorzio. Era difatti quella la via legale messa a disposizione dei proprietari per contestare l'estensione del bosco in loco, come ha già avuto modo di rilevare il Tribunale in occasione dell'evasione di un ricorso concernente lo stesso tema a seguito della revisione del piano regolatore in rassegna (cfr. STA nell'inc. 90.2011.60 dell'8 gennaio 2013). L'impugnativa - come ha avuto modo di precisare il Tribunale nella testé citata sentenza - non poteva inoltre essere dichiarata irricevibile per il motivo che il ricorrente non aveva fatto opposizione ai piani depositati dal consiglio consortile nel periodo 3 marzo-1° aprile 2004 a norma dell'art. 5 cpv. 3 RLCFo (cfr. FU 5 marzo 2004, n. 19/2004, 1753): l'art. 42 cpv. 3 2.a frase LCFo, giusta cui può interporre ricorso solo chi ha fatto opposizione, è stato introdotto mediante modifica della legge del 10 ottobre 2005, in vigore dal 1° gennaio 2007, quindi posteriormente alla pubblicazione dei piani in oggetto. L'insorgente appare quindi perfettamente malvenuto a dolersi di quanto egli stesso avrebbe potuto fare, ma non ha fatto.

5.3. Il ricorrente si è difatti limitato a censurare, in quanto automatico ed arbitrario, l'inserimento della maggior parte del mapp. 134 in zona edificabile (RSI). Ora, tuttavia, il controverso azionamento è il frutto di una precisa scelta dell'autorità che ha adottato il piano; lo dimostra il fatto che non tutto il territorio liberato dal vincolo forestale del mapp. 135 è stato assegnato alla zona edificabile. Questa scelta non appare

inoltre arbitraria, ma nemmeno illegale. L'area interessata si trova difatti in un settore edificato e stretto tra zone edificabili. Esso rientra tra i terreni già edificati in larga misura giusta l'art. 15 lett. a LPT, suscettibili di essere senz'altro assegnati alla zona fabbricabile. Poco importa se, come rileva l'insorgente, in sede di approvazione del piano regolatore il Consiglio di Stato ha ritenuto che le zone edificabili proposte dal Consorzio fossero eccessive rispetto ad un'ipotesi realistica di sviluppo del nuovo comune. Intanto questa constatazione ha spinto il Governo a non approvare svariati, importanti ampliamenti delle aree edificabili suggeriti dall'ente locale in applicazione dell'art. 15 lett. b LPT. L'area edificabile in oggetto, al di là della sua ridotta consistenza (indicativamente di 500/600 mq al massimo), non rientrava inoltre tra quelle che avrebbero potuto essere sacrificate dal Governo sull'altare della contenibilità del piano regolatore, in quanto l'adempimento dei requisiti di cui all'art. 15 lett. a LPT, che qui solo interessa, prescinde dall'esperimento delle previsioni di sviluppo demografico ed economico che stanno alla base dell'applicazione dell'art. 15 lett. b LPT. 5.4. Invano il ricorrente evoca effetti "distruttivi" sul territorio dall'assegnazione di questo modesto territorio alla zona fabbricabile. Questo argomento va dichiarato d'acchito irricevibile, già per il fatto che non è supportato da una qualsiasi pertinente motivazione. Né, del resto, il Tribunale scorge quali effetti cagionevoli particolari possano derivare al paesaggio ed all'ambiente circostante da una futura edificazione del settore in rassegna. Tanto più che la Lst, approvata dal Gran Consiglio il 21 giugno 2011, alla vigilia dunque dell'approvazione del piano regolatore, ed entrata in vigore dal 1° gennaio 2012, ha fissato il principio (nuovo) secondo cui le costruzioni devono inserirsi nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa ( art. 94 cpv. 2 della stessa). L'introduzione di questo requisito, volto alla promozione ed alla valorizzazione degli insediamenti e cui dovranno soddisfare i nuovi progetti edilizi, depone dunque parimenti a sfavore della generica, non sostanziata - e pertanto irricevibile - censura del ricorrente. 5.5. Pure a torto, da ultimo, l'insorgente si appella al principio della parità di trattamento per spuntare, in alternativa, l'edificabilità della parte alta del suo fondo. Ora, com'è stato spiegato, dall'accertamento del margine del bosco risulta che quest'ultimo settore del mapp. 135, diversamente da quanto è stato rilevato per il confinante mapp. 134, costituisce foresta. È quindi tassativamente escluso che lo stesso possa essere legalmente assegnato alla zona fabbricabile. La situazione in cui versa il fondo del ricorrente non è dunque per nulla uguale a quella in cui si trova quella del mappale viciniore.

## **E. 6**

Sulla scorta di quanto precede il ricorso dev'essere respinto. 7. La tassa di giustizia è posta a carico del ricorrente, soccombente (art. 28 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia, di complessivi fr. 1'200.-, 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 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