

# **TI\_GERICHTE 90.2012.11 vom 24. März 2014**

TI Tribunale d'appello, 2014-03-24, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2012.11](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2012.11)

FR: TI\_GERICHTE 90.2012.11 du 24 mars 2014

IT: TI\_GERICHTE 90.2012.11 del 24 marzo 2014

## **Regeste**

Conferma della non approvazione di una nuova zona edificabile

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data e 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). Certa è inoltre la legittimazione della ricorrente in questa sede (art. 38 cpv. 4 lett. c LALPT, dal 1° gennaio 2012 art. 30 cpv. 2 lett. c Lst). Il ricorso è, pertanto, ricevibile in ordine.

### **E. 1.2**

Poiché la controversa revisione del piano regolatore è stata adottata e approvata in vigenza della LALPT, essa dovrà essere esaminata, nel merito, in applicazione di quest'ultima legge (art. 107 Lst).

### **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; 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 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; dal 1° gennaio 2012, art. 30 cpv. 3 Lst e relativo rinvio agli art. 61 seg. legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966; LPamm; BU 1966, 181); 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 Wald-mann/ Peter 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.

### **E. 2.2.3**

con rinvii). In nessun caso, comunque, può essere ammesso che l'autorità pervenga, attraverso una violazione del diritto di essere sentito, ad un risultato che non avrebbe mai ottenuto procedendo in modo corretto ( DTF 135 I 279 consid. 2.6.1 con rinvii ).

## **E. 3**

La ricorrente si duole, in primo luogo, di una lesione del suo diritto di essere sentita.

### **E. 3.1**

La giurisprudenza ha dedotto dall'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) - e in precedenza dall'art. 4 della Costituzione federale del 29 maggio 1874 (vCost.; RU 1, 1) - il diritto dell'interessato di esprimersi prima che una decisione sia presa a suo sfavore, di fornire prove sui fatti suscettibili di influire sul procedimento, di consultare gli atti di causa, di partecipare all'assunzione delle prove, di prenderne conoscenza e di determinarsi in merito (DTF 132 V 368 consid. 3.1 con rinvii; RDAT II-2003 n. 53 consid. 5.2, I-2000 n. 42 consid. 2b, pure con rinvii). Il diritto di essere sentito è una garanzia costituzionale di natura formale; la sua violazione implica, di principio, l'annullamento della decisione resa dall'autorità, indipendentemente dalle possibilità di successo nel merito (DTF 132 V 387 consid. 5.1 con rinvii). La giurisprudenza ammette la possibilità di sanare il vizio nell'ambito di una procedura di ricorso, qualora l'autorità di ricorso disponga dello stesso potere di esame di quella decidente (DTF 129 I 129 consid. 2.2.3 con rinvii). La sanatoria deve tuttavia rimanere l'eccezione, segnatamente in presenza di gravi violazioni (DTF 116 V 182 consid. 3c con rinvii). Una riparazione entra inoltre in linea di considerazione solo se la persona interessata non subisca un pregiudizio dalla concessione successiva del diritto di essere sentito, rispettivamente dalla sanatoria (DTF 129 I 129 consid.

### **E. 3.2**

In concreto il Consiglio di Stato ha negato l'approvazione della " area non edificabile ma computabile nel calcolo degli indici " - assimilabile " a tutti gli effetti (...) ad un ampliamento della zona edificabile " (cfr. risoluzione impugnata, pag. 22) - omettendo di dare la possibilità alla qui ricorrente di esprimersi in merito prima che la decisione, a lei sfavorevole, venisse presa. Agendo in tal modo, l'Esecutivo cantonale ha in effetti leso il diritto di essere sentita della RI 1. Ora, come esposto in precedenza ( supra , 2.2.), il

Tribunale dispone nel caso concreto dello stesso potere cognitivo del Consiglio di Stato. Inoltre, il Governo, prima di decidere, non ha esperito atti istruttori particolari da cui la qui ricorrente è stata estromessa; quest'ultima ha poi avuto modo a più riprese di esporre compiutamente le sue tesi, prendendo posizione sia in sede di replica, sia nell'ambito dell'udienza e del sopralluogo esperiti da questo Tribunale il 18 settembre 2013. Ferme queste premesse, il vizio è da ritenersi sanato, in via d'eccezione, in questa sede. La ricorrente non subisce infatti alcun pregiudizio dall'esercizio successivo del diritto di essere sentita, rispettivamente dalla sanatoria. Tant'è che nel ricorso essa non è in grado di fornire elementi a sostegno di un eventuale pregiudizio patito, salvo l'appellarsi in modo astratto e generico a una disparità di trattamento rispetto ai casi in cui, conformemente a quanto prevede la legge, la facoltà di esprimersi viene concessa. Per il che, contrariamente a quanto essa afferma, la violazione non porta nella fattispecie all'annullamento della decisione impugnata.

#### **E. 4**

La ricorrente sostiene poi, ripercorrendo l'iter pianificatorio culminato con l'azzonamento in questione e producendo lo scritto 29 novembre 2002 dell'allora Sezione della pianificazione urbanistica e l'esame preliminare 13 giugno 2005 del Dipartimento del territorio, che, nella misura in cui il Consiglio di Stato si è distanziato dalle considerazioni favorevoli espresse in tale sede, sia incorso in una violazione del principio della buona fede e abbia disatteso l'affidamento da lei riposto nelle assicurazioni fornite a più riprese dall'autorità cantonale. A torto. Infatti, per consolidata giurisprudenza e contrariamente a quanto la ricorrente afferma, né il Dipartimento del territorio né tanto meno il municipio, sono in grado di offrire assicurazioni vincolanti riguardo al trattamento pianificatorio definitivo del territorio nell'ambito di una revisione del piano regolatore, che rimane soggetto all'approvazione del Consiglio di Stato. In particolare l'insorgente misconosce che l'esame preliminare della revisione del piano regolatore è eseguito dal Dipartimento del territorio all'attenzione del municipio (art. 33 LALPT) e non costituisce un'assicurazione concreta nei confronti dell'interessata riguardo l'assetto pianificatorio definitivo della sua proprietà (art. 37 LALPT; cfr. STF 1P.608/2003 del 16 settembre 2004 consid. 3.5) . Per il che i suoi argomenti non possono in alcun modo venir condivisi (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 la sua doglianza va respinta.

#### **E. 5**

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).

#### **E. 5.2**

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 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/Sté- phane Grodecki , Commentario LPT, ad art. 15 n. 40-47; Pier- marco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert , Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 314) .

## **E. 6**

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 manifestamente il caso per la porzione dell'originario mapp. 336 attribuita alla " area non edificabile ma computabile nel calcolo degli indici " per i motivi che seguono .

### **E. 6.1**

Innanzitutto essa non appartiene ai terreni già edificati in larga misura ai sensi dell'art. 15 lett. a LPT, per i quali s'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-Eca- bert , op. cit., n. 319). La superficie in questione è infatti ubicata in posizione marginale rispetto alla zona edificata e edificabile di Cureglia: essa confina solo su un lato, a ovest, con la zona edificabile, mentre per il resto è circondata dal bosco. Anzi, proprio la sua appartenenza funzionale alla vasta area di stacco, formata da bosco e da zona agricola, posta fra le zone edificabili di Cureglia e di Comano, era stata messa in rilievo dall'allora Sezione della pianificazione urbanistica nello scritto 29 novembre 2002, prodotto dalla stessa ricorrente, e riconosciuta dallo stesso comune che, nell'ambito della revisione, ha deciso di non attribuirle direttamente alla zona edificabile, bensì di definirla come " area non edificabile " ma computabile nel calcolo degli indici. Il sopralluogo esperito dal Tribunale ha confermato questa situazione, di modo che, a ben vedere, l'unica giustificazione pianificatoria dell'azzoneamento in questione va ricercata nel fatto di far beneficiare la parte del comparto di proprietà della ricorrente posto in zona edificabile di indici maggiori, incrementandone il potenziale edificatorio. In siffatte circostanze non vi è dunque spazio alcuno dal profilo dell'art. 15 lett. a LPT per l'azzoneamento in questione.

### **E. 6.2**

L'azzoneamento adottato per la proprietà della ricorrente e il relativo incremento del potenziale edificatorio non è nemmeno necessario per lo sviluppo del comune per i prossimi 15 anni: la zona edificabile di Cureglia è infatti sufficientemente dimensionata. La stessa ricorrente non mette in dubbio questo dato e si limita a sostenere che l'esiguità della porzione attribuita alla " area non edificabile ma computabile nel calcolo degli indici " sarebbe tale da non incidere sul dimensionamento della zona edificabile. Ora, anche si volesse considerare che in concreto l'area presenta dimensioni modeste, nulla muterebbe alla conclusione enunciata in apertura: infatti, per costante 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 (DTF 116 Ia 236 seg.; STF 1A.25/ 2001-1P.75/2001 del 26 settembre 2001 consid. 4b). Anche sotto questo profilo dunque la decisione del Consiglio di Stato merita conferma.

### **E. 6.3**

Infine anche il fatto che il 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).

### **E. 6.4**

In assenza dei requisiti legali, nemmeno attraverso una ponderazione globale degli interessi si potrebbe giungere al risultato auspicato dalla ricorrente. 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). Da ultimo, va sottolineata l'imprescindibile esigenza, troppo spesso trascurata, di salvaguardare sufficienti spazi liberi per le future generazioni.

### **E. 7**

Ferme queste premesse, il ricorso dev'essere respinto. Ne consegue che, alla luce del dispositivo 1.2 della decisione impugnata, che dichiara decaduto il precedente piano regolatore " (...) per quanto sostituito dalle prescrizioni approvate in questa sede ", l'area soggetta a non approvazione rimane attribuita alla zona senza destinazione specifica di Cureglia. Spetterà al comune, alla luce della giurisprudenza in materia (RtiD II-2010 n. 61 e RDAT I-1996 n. 24), riconsiderare l'azzoneamento in questione, adattando, se necessario, il piano e ponendolo in sintonia con la legge.

### **E. 8**

La tassa di giustizia è posta a carico della ricorrente, soccombente (art. 28 LPamm). Per lo stesso motivo, benché patrocinata a essa non spettano ripetibili (art. 31 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.- è posta a carico della RI 1. Non si assegnano ripetibili. 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 II  
presidente Il segretario

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