

TI_GERICHTE 90.2012.4 vom 24. März 2014

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2012.4

FR: TI_GERICHTE 90.2012.4 du 24 mars 2014

IT: TI_GERICHTE 90.2012.4 del 24 marzo 2014

Regeste

Conferma della non approvazione dell'estensione della zona edificabile in occasione della revisione di un piano regolatore

Erwägungen

E. 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. 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). 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 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. 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 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.

3. 3.1. In sede di approvazione di un piano regolatore, quando il Consiglio di Stato ritiene di non poter approvare una determinata soluzione adottata a livello comunale, esso deve di norma retrocedere gli atti all'autorità inferiore per nuova decisione: lo esige, oltre all'art. 37 cpv. 1, 2^a frase, LALPT, il rispetto dell'autonomia comunale. Il Governo può tuttavia apportare delle modifiche d'ufficio al piano regolatore - e sostituirsi pertanto all'esercizio delle competenze che spettano agli organi comunali - quando la nuova regolamentazione può essere determinata d'acchito (segnatamente nel caso di un'unica soluzione, senza possibili alternative) e la modifica tende a colmare una lacuna evidente o a emendare carenze o errori pianificatori manifesti (RDAT I-2001 n. 17 consid. 4.1. con rinvii). La via della modifica d'ufficio presuppone che la soluzione s'imponga con tale evidenza da rendere perfettamente superfluo e inutilmente dilatorio un rinvio.

3.2. In concreto, è certo che il Consiglio di Stato, disponendo in luogo e vece dell'autorità comunale competente - ossia il consiglio comunale (art. 34 cpv. 1 LALPT) - la non approvazione della SS 1 in corrispondenza dei mapp. 527 e 836 e l'attribuzione della superficie in parola alla zona agricola, abbia operato una modifica d'ufficio del piano regolatore, ma questa è rispettosa dei criteri enunciati sopra, come si spiegherà nei successivi considerandi di diritto. Esso, pertanto e contrariamente all'opinione della ricorrente, non ha disatteso l'autonomia comunale in ambito pianificatorio, istituto che, notoriamente, non permette di tutelare soluzioni contrarie 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).

4.4.1. 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).

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

4.3. 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).

5. Ferme queste premesse, il Tribunale condivide la decisione del Consiglio di Stato di non approvare la zona edificabile SS 1 e la conseguente assegnazione della relativa superficie alla zona agricola.

5.1. Innanzitutto, questa superficie non può rientrare in un caso di applicazione dell'art. 15 lett. a LPT. Essa, infatti, non appartiene ai terreni già edificati in larga misura ai sensi di quest'ultimo disposto, 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-Ecabert, op. cit., n. 319). Durante il sopralluogo ha trovato conferma quanto già emergeva con chiarezza dalla cartografia, ossia che la superficie in parola si presenta essenzialmente come priva di costruzioni - non basta certo la presenza del campo da tennis, del campetto da basketball e del minuscolo accessorio per adempiere ai severi criteri giurisprudenziali enucleati in precedenza - appartenente senz'ombra di dubbio all'ampio comparto di chiara valenza paesaggistica di Sarée, nel quale è immersa. Chiaramente sottratta alla zona edificabile dal limite percettibile costituito da via Possessione, l'istituzione della SS 1 si configura come un'incoerente propaggine edificabile, avulsa dal contesto in cui è inserita. Gli atti del piano regolatore sono alquanto scarni circa le finalità del suo tracciamento, limitandosi a indicare quale motivazione la "densificazione di un'area edilizia già ora a destinazione residenziale" (pag. 27, concetto ribadito a pag. 28). Ora, come appena spiegato, la superficie in parola non risponde affatto a questa descrizione, per il che tale vaga giustificazione appare del tutto destituita di pregio.

5.2. Nemmeno si giustifica l'assegnazione della superficie in parola alla zona edificabile in applicazione dell'art. 15 lett. b LPT. La zona edificabile di Cureglia, infatti, è già abbondantemente sovradimensionata per le presumibili necessità di sviluppo dell'abitato. Questo aspetto, accertato nella decisione impugnata e verificato dal Tribunale nell'ambito dell'evasione di un ricorso che lo contestava, non è stato messo in discussione dalla ricorrente. Non può essere nemmeno seguito il ragionamento sviluppato da quest'ultima circa l'esiguità dell'impatto dell'istituzione della SS 1 sulla contenibilità del piano. Innanzitutto, come visto, è in discussione un ampliamento di 2500 mq, dunque non di ridotte dimensioni. Il fatto che esso poi permetterebbe l'insediamento di sole 5 ulteriori unità non è determinante: secondo la 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 (cfr. DTF 116 Ia 236 seg.; STF 1A.160/2006 del

31 maggio 2007 consid. 4.4). 5.3. Poiché la superficie in questione non soddisfa già i requisiti di cui all'art. 15 LPT, non solo merita di essere tutelata la decisione di non approvare la SS 1, ma anche quella di attribuirle alla zona agricola, intesa nella sua accezione più ampia, espressamente sancita all'art. 16 LPT, nella versione in vigore dal 1° settembre 2000 (supra , 4.2.). Vero è che la superficie in parola non si presta alla lavorazione agricola, come conferma lo specifico catasto elaborato dalla Sezione dell'agricoltura. Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente e per i motivi che già si son visti, questo non è un requisito necessario per l'assegnazione della superficie in esame alla zona agricola. 5.4. La questione dell'urbanizzazione della superficie in questione risulta, a questo punto, ininfluenta. Difatti, anche se venisse accertata, essa non sarebbe comunque sia decisiva e non conferirebbe un diritto all'attribuzione del fondo alla zona edificabile (DTF 122 II 326 consid. 6a, 117 Ia 434 consid. 3g; Waldmann/Hänni , op. cit., n. 23 ad art. 15; Flückiger/Grodecki , op. cit., n. 87 ad art. 15; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., n. 321). 5.5. La ponderazione degli interessi (cfr. consid. 2.2.) permette di confortare la necessità di assegnare la superficie in esame alla zona agricola, soluzione che permette di tutelare anche l'integrità del pregevole parco in cui è inserita. Continuando nell'esercizio di ponderazione, oltre all'obiettivo di interesse generale a impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3c), dev'essere da ultimo evidenziata l'imprescindibile esigenza, troppo spesso negletta, di salvaguardare sufficienti spazi liberi per le future generazioni. 6. Per i pregressi motivi, il ricorso, infondato, dev'essere respinto. 7. La tassa di giustizia è posta a carico della ricorrente, soccombente (art. 28 LPamm). La soccombenza dell'unica parte patrocinata esclude l'assegnazione di 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 Il presidente Il segretario

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