

TI_GERICHTE 90.2012.8 vom 24. März 2014

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2012.8

FR: TI_GERICHTE 90.2012.8 du 24 mars 2014

IT: TI_GERICHTE 90.2012.8 del 24 marzo 2014

Regeste

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

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data (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 del ricorrente in questa sede (art. 38 cpv. 4 lett. c LALPT, dal 1° gennaio 2012 art. 30 cpv. 2 lett. c Lst).

E. 1.2

In merito alla tempestività del ricorso (art. 38 cpv. 1 LALPT, 30 cpv. 1 Lst), la Corte considera quanto segue.

E. 1.2.1

Da una verifica esperita d'ufficio dal Tribunale, risulta che la risoluzione impugnata è stata notificata a RI 1 il 27 dicembre 2011. Tenendo conto delle ferie giudiziarie (art. 13 cpv. 1 legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966; LPamm; BU 1966, 181), il termine per impugnare la decisione è scaduto mercoledì 1° febbraio 2012, mentre il ricorso è stato consegnato alla posta solo il 3 febbraio successivo, dunque tardivamente (art. 38 cpv. 1 LALPT).

E. 1.2.2

Tuttavia, il dispositivo della risoluzione impugnata indica la possibilità di aggravarsi davanti a questo Tribunale, per quanto attiene alle modifiche d'ufficio elencate al punto 3 (che attraverso il rinvio al capitolo 5.1 della decisione include anche la non approvazione dell'azonamento del mapp. 571), nel termine di pubblicazione della risoluzione da parte del comune (avvenuta dal 27 gennaio al 25 febbraio 2012), indipendentemente dal fatto che la risoluzione sia stata intimata o meno all'interessato. Stante questa - errata - indicazione, l'impugnativa sarebbe tempestiva. Ora, per costante giurisprudenza, l'omessa, l'incompleta o l'inesatta indicazione del rimedio giuridico non può, di principio, cagionare a una parte alcun pregiudizio (DTF 127 II 198 consid. 2c, con rinvii; per una spiegazione più diffusa, cfr. STA 90.2006.59 del 24 settembre 2007 consid. 1.3). Ferme queste premesse, il ricorso dev'essere considerato tempestivo.

E. 1.3

L'impugnativa è dunque ricevibile in ordine. 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 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. 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.

E. 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).

E. 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 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. 4.1

Con la revisione del piano regolatore, il consiglio comunale di Cureglia ha disposto alcuni ampliamenti della zona edificabile, tra i quali l'estensione della ZE 1 in località Bel Bosco sino a includere il mapp. 571 di RI 1. Il rapporto di pianificazione novembre 2008 motiva questa scelta con il fatto che esso è già edificato e adiacente alla zona fabbricabile (pag. 27). In sede di approvazione, il Consiglio di Stato ha disatteso gli ampliamenti proposti, con la sola eccezione di quelli derivanti dall'accertamento del limite forestale (per i quali, in assenza della verifica dell'inquinamento fonico, ha comunque disposto la retrocessione degli atti al Comune; ris. gov. impugnata pag. 22). Secondo il Governo il piano regolatore è sovradimensionato: a fronte di una popolazione che nel 2009 era di 1314 unità, esso permette invece di ospitarne ben 3553, mentre l'aumento annuo massimo registrato nei 10 anni precedenti è di 50 abitanti.

E. 4.2

Il ricorrente contesta il calcolo della contenibilità operato dal Governo; egli sostiene infatti che sia più corretto ritenere che il nuovo piano permetta di ospitare 2622 abitanti. Egli pretende innanzitutto di ricondurre il grado di attuazione al 62-65% per la ZE 1 e al 51-60% per la zona edificabile 2 (ZE 2), invece dell'80%, rispettivamente 90%, ritenuto dal Consiglio di Stato. Parimenti sarebbe da ridurre il grado di attuazione per la zona del piano di quartiere Moretto (PQM), dall'80% al 60-70%. La contenibilità andrebbe rivista anche alla luce dei comparti edificabili per i quali l'Esecutivo cantonale ha negato l'approvazione. Da ultimo, il calcolo riferito al comparto del nucleo sarebbe errato: converrebbe applicare il metodo che prevede di moltiplicare il numero degli edifici per quello medio di abitanti per fabbricati, ciò che ne ridurrebbe la capacità ricettiva dalle 640 unità poste alla base della risoluzione impugnata a soltanto 350.

E. 4.3.1

In merito dev'essere subito considerato, come del resto correttamente evidenziato dalla Divisione nella risposta, che anche se si volesse ammettere il calcolo della contenibilità operato dal ricorrente, il piano regolatore presenterebbe comunque delle riserve edificabili eccedenti il fabbisogno dei prossimi 15 anni. Difatti, considerando un aumento annuo di 50 abitanti (corrispondente al massimo riscontrato negli ultimi 10 anni, tra il 2000 e 2009, cfr. ris. impugnata, pag. 20), il piano, se correttamente dimensionato, dovrebbe permettere l'insediamento di ca. 800 nuovi abitanti. Rapportando i 1314 abitanti del 2009 ai 2622

abitanti previsti dal calcolo del ricorrente, risulterebbe una riserva di 1308 unità, ben al di là del necessario. Già per questo motivo non occorrerebbe dilungarsi oltre. A titolo, a questo punto, puramente abbondanziale, il Tribunale considera comunque quanto segue.

E. 4.3.2

. Il grado di attuazione indica in percentuale la saturazione massima prevedibile dell'edificazione in una zona fabbricabile. Infatti, l'edificazione reale comporta, per ragioni morfologiche o storiche, l'impossibilità di utilizzare la totalità delle potenzialità edilizie teoriche previste dal piano regolatore. Questo valore deve quindi tenere conto di una moltitudine di fattori ed essere rapportato alla realtà locale. Ciò non significa, tuttavia, che debba esservi ancorato passivamente, ma occorre anzi che nel contempo permetta e favorisca l'adempimento della funzione pianificatoria che gli incombe. Il grado di attuazione deve quindi essere conforme agli scopi della pianificazione del territorio, in particolare al postulato costituzionale dell'utilizzo appropriato e parsimonioso del suolo (art. 75 cpv. 1 Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999; Cost.; RS 101) e in generale ai principi della pianificazione elencati all'art. 3 LPT. Un valore eccessivamente basso, ancorché rispettoso della realtà insediativa di un comune, ma che disattende gli scopi della pianificazione, è pertanto contrario al diritto (per tutto quanto precede, STA 90.2007.48 del 1° settembre 2008 consid. 3.2.1.). In concreto, il ragionamento del ricorrente appare insostenibile laddove pretende di applicare un grado di attuazione del piano oscillante tra il 50% e il 70%, che ritiene giustificato alla luce della particolare situazione dell'edificazione di Cureglia. Infatti, uno spreco nell'utilizzo della zona edificabile non costituisce certo un valido motivo per favorire questa tendenza. Al contrario: è proprio attraverso la pianificazione del territorio che simili distorsioni devono trovare un correttivo. Applicando il grado di attuazione previsto dalla risoluzione contestata, non si misconosce la realtà insediativa del comune: questa è semmai considerata dalle norme che regolano l'edificabilità di ogni singola zona.

E. 4.4

In definitiva, è a ragione che il Consiglio di Stato ha ritenuto sovradimensionata la zona edificabile di Cureglia. Pertanto, la posizione dell'Esecutivo cantonale, il quale, di principio, ha negato l'estensione della zona fabbricabile per motivi di sviluppo socio-economici, è corretta.

E. 5

Ferme queste premesse, il Tribunale condivide la decisione del Consiglio di Stato di non approvare la zona edificabile in corrispondenza del mapp. 571.

E. 5.1

Innanzitutto il mapp. 571 non può rientrare in un caso di applicazione dell'art. 15 lett. a LPT. Esso, 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). Ora, il mapp. 571, seppure prossimo, è separato dall'ampia zona edificabile posta a monte della strada di servizio (via Ranco), che funge da cesura. Esso, invece, è direttamente contermino alla zona boschiva e inedificata, che si sviluppa a valle (ovest) di questa strada,

cui territorialmente risulta appartenere, pure in funzione dello stacco altimetrico posto a monte di via Ranco, che lo allontana anche fisicamente dal sovrastante comparto edificabile. Il fondo, inoltre, si presenta prevalentemente privo di costruzioni ; unico rilievo edilizio apprezzabile risulta essere l'abitazione del ricorrente. L'esistenza di questo edificio, tuttavia, non permette di accertare la presenza di un terreno edificato in larga misura, ai sensi della restrittiva giurisprudenza evocata poc'anzi. Ciò emerge chiaramente già solo dall'esame della cartografia (la casa occupa ca. 180 mq su una superficie di ca. 2000 mq), ma è stato anche confortato dalla visita dei luoghi: la costruzione è ubicata al margine nord della particella, configurandosi alla fin fine come un elemento puntuale, ma non sufficiente a fondarne il carattere edilizio.

E. 5.2

Nemmeno si giustifica l'assegnazione del mapp. 571 alla zona edificabile in applicazione dell'art. 15 lett. b LPT. Come visto in precedenza, la zona fabbricabile di Cureglia è già abbondantemente sovradimensionata per le presumibili necessità di sviluppo dell'abitato. Tanto più che non si tratta di un ampliamento di ridotte dimensioni. Ma anche fosse vero il contrario, 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).

E. 5.3

La questione dell'urbanizzazione della particella risulta, a questo punto, ininfluenza. 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).

E. 5.4

Nell'ambito di una ponderazione globale degli interessi (cfr. consid. 2.2), oltre all'obiettivo di interesse generale a impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3c), devono essere da ultimo evidenziate la necessità di preservare il paesaggio e l'imprescindibile esigenza, troppo spesso negletta, di salvaguardare sufficienti spazi liberi per le future generazioni.

E. 6

Da ultimo, nemmeno il principio della buona fede giustifica l'assegnazione del mapp. 571 alla ZE 1. Contrariamente a quanto ritiene il ricorrente, dagli atti non emerge assolutamente che le autorità cantonali abbiano promesso alcunché. In particolare, lo scritto 18 gennaio 2007 dell'Ufficio di circondario del Sottoceneri, evocato dall'insorgente, indicava esplicitamente che il parere espresso non poteva essere considerato quale decisione vincolante di un'autorità. Del resto non avrebbe potuto essere altrimenti : infatti, per consolidata giurisprudenza e contrariamente a quanto sembra ritenere il ricorrente, né il Dipartimento del territorio, né i suoi Uffici sono in grado di offrire assicurazioni vincolanti riguardo al trattamento pianificatorio definitivo del territorio nell'ambito di una revisione del piano regolatore, che rimane soggetta all'approvazione del Consiglio di Stato.

E. 7

Stante quanto precede, 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 al zona senza destinazione specifica. Spetterà al comune, alla luce della giurisprudenza in materia (RtiD II-2010 n. 61 e RDAT I-1996 n. 24), riconsiderare l'azzonamento in questione, adattando, se necessario, il piano e ponendolo in sintonia con la legge.

E. 8

La tassa di giustizia è posta in capo al ricorrente, soccombente, in applicazione dell'art. 28 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 di RI 1. 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.