

TI_GERICHTE 90.2015.123 vom 12. Juli 2017

TI Tribunale d'appello, 2017-07-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2015.123

FR: TI_GERICHTE 90.2015.123 du 12 juillet 2017

IT: TI_GERICHTE 90.2015.123 del 12 luglio 2017

Regeste

Revisione di un piano regolatore - mantenimento di una parte di un fondo in zona agricola

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data e il ricorso è tempestivo (art. 30 cpv. 1 legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; LST; RL 7.1.1.1). Certa è inoltre la legittimazione attiva degli insorgenti (art. 30 cpv. 2 lett. b LST).

E. 1.2

Poiché la controversa revisione del piano regolatore è stata avviata in vigore della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365), essa dovrà essere esaminata, nel merito, in applicazione di quest'ultima legge (art. 117 LST).

E. 1.3

Il gravame può inoltre essere giudicato sulla base degli atti acquisiti all'incanto, senza ulteriore istruttoria (art. 25 cpv. 1 legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 3.3.1.1). Sulla scorta di un apprezzamento anticipato, il Tribunale non ritiene difatti necessario procedere all'esperimento del sopralluogo, il cui presumibile risultato non porterebbe ad alcun nuovo chiarimento ai fini del giudizio (RtiD II-2004 n. 13 consid. 3a con rinvii; RDAT I-1995 n. 51 consid. 2; Marco Borghi/ Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, ad art. 18 n. 1c). La situazione di fatto che sta alla base della controversia risulta infatti in modo sufficientemente chiaro dalla documentazione versata agli atti e dalle immagini visibili su Google Map e Street View (cfr., a quest'ultimo riguardo, STF 1C_382/2015 del 22 aprile 2016 consid. 6.5, 1C_138/2014 del 3 ottobre 2014 consid. 2.3, 1C_326/2011 del 22 marzo 2012 consid. 2.1).

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 LPT, 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. 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 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. 30 cpv. 3 LST e relativo rinvio all'art. 69 LPAm; 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 (Raffaello Balerna , La protezione giuridica in materia di piani regolatori, in: RtiD I-2015, pag. 203 segg., 214).

E. 3

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. 3.1

Secondo l'art. 15 vLPT nel tenore in vigore sino al 30 aprile 2014, le zone edificabili comprendevano i terreni idonei all'edificazione che erano già stati edificati in larga misura (lett. a) e quelli prevedibilmente necessari e urbanizzati entro 15 anni (lett. b). Di massima, un terreno che adempiva queste esigenze andava 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, dovesse essere incluso, parzialmente o totalmente, nel territorio fuori della zona edificabile (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3a). I criteri posti dall'art. 15 vLPT per l'assegnazione di un terreno alla zona edificabile non avevano pertanto un valore assoluto, ma una portata relativa. Al pari di quelli sanciti agli art. 1 e 3 LPT, questi criteri rappresentavano piuttosto degli obiettivi, degli strumenti di valutazione, che - ancorché soddisfatti - non conducevano necessariamente all'attribuzione del terreno interessato alla zona fabbricabile, ma dovevano ancora essere congruamente soppesati e confrontati con tutti gli altri (cfr. la giurisprudenza appena citata; inoltre: Waldmann/Hänni , op. cit., n. 1 e 8 ad art. 15; Alexandre Flückiger/Stéphane Grodecki , Commentario LPT, n. 40-47 ad art. 15; Piermarco Zen-Ruffinen/ Christine Guy-Ecabert , Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 314).

E. 3.2.1

Il 1° maggio 2014 è entrata in vigore la revisione parziale della LPT del 15 giugno 2012. Il nuovo testo dell'art. 15 LPT stabilisce che le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni (cpv. 1); quelle sovradimensionate devono essere ridotte (cpv. 2). L'ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili - prosegue la norma (cpv. 3) - vanno coordinate al di là dei confini comunali, rispettando gli scopi e i principi della pianificazione del territorio; in particolare occorre conservare le superfici per l'avvicendamento delle colture e rispettare la natura e il paesaggio. Il cpv. 4 del medesimo disposto precisa che un terreno può essere assegnato a una zona edificabile se è idoneo all'edificazione (lett. a), sarà prevedibilmente necessario all'edificazione, urbanizzato ed edificato entro 15 anni, anche in caso di sfruttamento coerente delle riserve interne d'utilizzazione delle zone edificabili esistenti (lett. b), le superfici coltivate non sono frazionate (lett. c), la sua disponibilità è garantita sul piano giuridico (lett. d) e l'assegnazione consente di attuare quanto disposto nel piano direttore (lett. e).

E. 3.2.2

La citata revisione ha dunque inasprito i requisiti necessari per includere nuovi terreni in zona edificabile, al fine di arginare l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio e - grazie a uno sviluppo centripeto più accentuato degli insediamenti - di migliorare la protezione delle superfici coltivate; il legislatore ha inoltre posto l'accento sulla funzione dei piani direttori cantonali quali strumenti centrali di controllo e di coordinamento (Messaggio concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio del 20 gennaio 2010, in: FF 2010, 931, cap. 1.3.1). In questo contesto, il nuovo art. 8 a cpv. 1 LPT prevede - tra l'altro - che i piani direttori debbano specificare le dimensioni complessive delle superfici insediative e la loro distribuzione nel cantone.

E. 3.3.1

L'art. 38 a LPT, che disciplina il diritto transitorio della modifica della LPT del 15 giugno 2012, impone ai cantoni di adattare i propri piani direttori ai requisiti di cui agli art. 8 e 8 a cpv. 1 LPT entro cinque anni dalla sua entrata in vigore (cpv. 1), ossia entro il 1° maggio 2019. Fino all'approvazione dell'adattamento del piano direttore da parte del Consiglio federale, soggiunge la norma (cpv. 2), i cantoni non possono aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili delimitate con decisione passata in giudicato. Scaduto il citato termine quinquennale, la delimitazione di nuove zone non è ammessa finché il piano direttore adattato non consegue la necessaria approvazione da parte del Governo federale (cpv. 3).

E. 3.3.2

L'art. 38 a LPT è concretizzato dall'art. 52 a OPT (pure in vigore dal 1° maggio 2014), il cui cpv. 1 specifica che se al momento della sua entrata in vigore è pendente un ricorso contro la decisione dell'autorità cantonale secondo l'art. 26 LPT concernente l'approvazione di un azionamento, l'art. 38 a cpv. 2 LPT non si applica all'azionamento quando il ricorso non porta né a un riesame né a una correzione materiale parziale della decisione di approvazione oppure se è stato intentato in modo temerario. Il Tribunale federale ha comunque precisato che l'art. 38 a LPT risponde a un interesse pubblico preponderante e, pertanto, è immediatamente applicabile anche alle cause pendenti dinanzi alle autorità cantonali di ultima istanza, a prescindere di massima dalla formulazione poco chiara dell'art. 52 a cpv. 1 OPT (DTF 141 II 393 consid. 2 e 3).

E. 3.3.3

Secondo l'art. 52 a cpv. 2 OPT durante il periodo transitorio di cui all'art. 38 a cpv. 2 LPT possono essere approvati azzonamenti soltanto se, dall'entrata in vigore della disposizione, nel cantone viene dezonata almeno la stessa superficie oppure il dezonamento è effettuato nel quadro della stessa decisione (lett. a), sono delimitate zone destinate a utilizzazioni pubbliche nelle quali il cantone pianifica la realizzazione di infrastrutture molto importanti e urgenti (lett. b) oppure sono delimitate altre zone d'importanza cantonale che si rivelano urgentemente necessarie e se, in sede di approvazione di cui all'art. 26 LPT, è stata definita e cautelata la superficie da dezonare; l'obbligo di dezonamento decade se, secondo il piano direttore, non è necessario adempiervi (lett. c).

E. 4

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 i terreni idonei alla coltivazione agricola o all'orticoltura produttiva necessari all'adempimento dei vari compiti dell'agricoltura (lett. a) e i terreni che, nell'interesse generale, devono essere coltivati dall'agricoltura (lett. b; cfr. nello stesso senso l'art. 68 cpv. 1 LALPT, testo modificato il 25 febbraio 2003, in vigore dal 1° giugno 2003 e 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, in: FF 1996 III 457 segg., 471, con rinvii).

E. 5

In concreto, la revisione all'esame era pendente per approvazione al momento dell'entrata in vigore, il 1° maggio 2014, della modifica della LPT. Alla luce di quanto appena spiegato, trova dunque applicazione l'art. 38 a LPT e, pertanto, ogni nuovo azzonamento può essere approvato unicamente se è compensato con un dezonamento di una superficie equivalente nel Cantone. Aspetto che gli atti della revisione, elaborati prima dell'entrata in vigore della citata modifica, manifestamente non affrontano. La tematica dell'estensione delle aree fabbricabili viene infatti affrontata in termini generali di contenibilità del piano, contrapponendo a un incremento complessivo della zona edificabile di ca. 40'070 mq una sua riduzione di ca. 3'050 mq (cfr. Rapporto di pianificazione giugno 2010, p.ti 6.2.3. pag. 19, e 6.3.3, pag. 26-29, e risoluzione impugnata, p.to 6.2.1., lett. c, pag. 98-100). A ogni modo, appare d'acchito escluso che qui possa trovare applicazione una delle ipotesi di cui all'art. 52a cpv. 2 lett. b e lett. c OPT, siccome trattano di fattispecie che manifestamente esulano dalla materia del contendere. Come rettamente ritenuto dal Consiglio di Stato, il diviso ampliamento della zona edificabile non può beneficiare nemmeno dell'ipotesi di cui alla lett. a, siccome non risulta, e nemmeno viene sostenuto, che questo verrebbe compensato. 6. A titolo abbondanziale e in considerazione dell'esiguità della superficie in parola, si osserva che l'ampliamento richiesto non rispetta nemmeno i requisiti dell'art. 15

vLPT. Come visto al consid. 3.1., 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 vLPT, applicabile al caso concreto (cfr. DTF 141 II 393 consid. 3, STF 1C_54/2015 del 2 novembre 2015 consid. 3.2.; Messaggio concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio del 20 gennaio 2010, in: FF 2010, 931, cap. 2.3.4), ciò che non è il caso per la porzione del mapp. 240 che i ricorrenti vorrebbero veder inclusa in zona edificabile. 6.1. Innanzitutto, contrariamente a quanto essi asseriscono, essa non appartiene ai terreni edificati in larga misura ai sensi restrittivi intesi dalla giurisprudenza. Con terreni edificati in larga misura, secondo l'art. 15 lett. a vLPT, 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). In concreto, dai piani acquisiti all'incarto emerge con chiarezza come la porzione del mapp. 240, di cui i ricorrenti chiedono l'attribuzione alla zona fabbricabile, è posta in una situazione del tutto marginale rispetto alla zona estensiva (RE), che si espande a monte di via ai Ca dar Bósch e, in minima parte a valle della stessa (mapp. 239 e, parzialmente 240). Tant'è che ad est essa confina direttamente con il bosco. I ricorrenti non contestano tale assunto, ma si limitano ad affermare che, in considerazione del diritto di passo che la grava e delle distanze legali da mantenere dal bosco, essa risulterebbe di fatto inedificabile. Senonché, argomentando in questo modo, essi stessi riconoscono implicitamente come l'unica giustificazione pianificatoria dell'azzonamento da loro richiesto vada ricercata non tanto nella corretta definizione del limite della zona edificabile, in concreto data, bensì nel fatto di far beneficiare la loro proprietà di indici maggiori, incrementandone il potenziale edificatorio, e quindi in motivi estranei all'art. 15 lett. a vLPT. Di conseguenza, al di là degli aspetti di carattere paesaggistico adottati dal comune in sede di revisione, la decisione del Governo di avallare, sotto questo profilo, l'azzonamento proposto dal comune merita conferma. 6.2. Nemmeno si giustifica l'assegnazione di questa porzione di territorio alla zona edificabile, rispettivamente il lieve incremento del potenziale edificatorio, in applicazione dell'art. 15 lett. b vLPT. 6.2.1. Nella fattispecie occorre premettere che, attraverso la revisione, il comune ha proposto l'esclusione dalle aree fabbricabili di alcuni terreni o territori. Esso ha tuttavia nel contempo proposto anche degli importanti ampliamenti delle zone edificabili. In sede di approvazione il Consiglio di Stato ha condiviso la riduzione delle aree costruibili ma ha disatteso, salvo alcune eccezioni minori, gli ampliamenti. A fronte di 7'059 unità insediative (UI) effettive (di cui 4'683 abitanti nel 2007), indicate dal comune, il Governo ha anzitutto aggiornato i dati contenuti al capitolo 4, pag. 11, del Rapporto di pianificazione giugno 2010, quantificando le UI effettive nel 2010 in 8'721 (di cui 6'285 abitanti). Per rapporto a una previsione di 7'787 UI (di cui 5'190 abitanti nel 2025 secondo i tassi di crescita applicati dal comune, ossia quelli determinati nel 2004 dal Service cantonal de recherche et information statistique su incarico dell'Ufficio di statistica del Cantone Ticino [USTAT]), l'Esecutivo cantonale ha poi appurato che i valori indicati dal comune variavano per difetto da quelli più recenti pubblicati dall'USTAT e di conseguenza da quelli pronosticati per il 2020 e 2025 sulla base del "trend" degli anni precedenti. Il Consiglio di Stato ha quindi rivisto al rialzo il calcolo effettuato dal comune, correggendo la previsione e indicando in particolare per l'anno 2025 un numero di abitanti pari a 7'315 unità invece di 5'190. Esso ha poi rilevato che le zone edificabili proposte con la revisione avrebbero permesso di accogliere circa 10'198 UI (di cui 8'069 abitanti),

concludendo, al p.to 5.2.4, pag. 22, della risoluzione impugnata, che la zona edificabile stabilita dal nuovo piano regolatore (e non come erroneamente indicato "dai PR in vigore") permetteva di coprire circa il 10% in più delle necessità di prevedibile sviluppo per i prossimi 10 anni. In proposito s'impone una prima osservazioni, ossia che i calcoli e le correzioni effettuate dal Governo si riferiscono principalmente alle UI rappresentate dagli abitanti. Tale approccio non presta fianco a critiche nella misura in cui è il comune stesso a sottolineare a più riprese nel Rapporto di pianificazione giugno 2010 la sua preminente vocazione residenziale (cfr. pag. 7, 10, 16), motivo per cui proprio gli abitanti rappresentano il suo vero fattore di crescita. 6.2.2. Stabilito che la revisione permetteva di coprire circa il 10% in più delle necessità di prevedibile sviluppo per i prossimi 10 anni, nella decisione impugnata il Governo, attraverso la non approvazione degli ampliamenti della zona edificabile (salvo, come detto, alcune eccezioni) ha poi ricondotto la contenibilità del piano a 9'883 UI (di cui 7'828 abitanti; cfr. risoluzione impugnata, pag. 101). Da ciò risulta, per quanto attiene agli abitanti, una riserva più che sufficiente per rapporto alle prognosi (7'315 abitanti), rispettivamente che le zone edificabili sono adeguatamente dimensionate per soddisfare i prevedibili fabbisogni del comune. Si noti che, anche qualora si volesse considerare l'insieme delle UI pronosticate dal comune per il 2025 (e non solo gli abitanti), tenendo conto della correzione apportata dal Governo, che da 7'787 UI le farebbe lievitare a 9'912 UI, il lieve ammanco che ne risulta per rapporto alle riduzioni operate, pari a 29 UI (= 9'912 - 9'883 UI), si rivela tutto sommato trascurabile, trattandosi di un calcolo teorico, e non è quindi atto ad inficiare la valutazione complessiva operata dal Governo. 6.3. Poiché la superficie in questione non soddisfa già i requisiti di cui all'art. 15 vLPT, non solo merita di essere tutelata la decisione di non assegnarla alla zona edificabile in sua corrispondenza, ma anche quella di mantenerla in zona agricola, intesa nella sua accezione più ampia, espressamente sancita all'art. 16 LPT, nella versione in vigore dal 1° settembre 2000 (supra , consid. 4.). Ciò anche alla luce della tutela paesaggistica delle adiacenze. 6.4. In definitiva la decisione di mantenere l'area in esame in zona agricola anziché attribuirle a quella edificabile appare sorretta da una valida base legale e risponde a un interesse pubblico e preminente. Essa rispetta pure il principio di proporzionalità poiché si tratta, alla fin fine, dell'unica soluzione in concreto possibile. Non è dunque data una lesione della garanzia della proprietà. 7. Per i motivi che precedono il ricorso dev'essere respinto. La tassa di giustizia segue la soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAm), mentre l'assenza di parti vittoriose patrocinata permette di prescindere dall'assegnare ripetibili (art 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto . 2. La tassa di giustizia di fr. 2'000.-, già anticipata dai ricorrenti, rimane a loro carico. 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 II
vicecancelliere