[AZA 1/2]

1P.550/2000

I CORTE DI DIRITTO PUBBLICO

15 febbraio 2001

Composizione della Corte: giudici federali Aemisegger, presidente della Corte e vicepresidente del Tribunale federale, Féraud e Catenazzi.
Cancelliere: Albertini.

Visto il ricorso di diritto pubblico dell'8 settembre 2000 presentato da Leda, Silvio e Roberto Laurenti, Carabbia, tutti patrocinati dall'avv. Renata Foglia, Lugano, contro la decisione emessa il 10 luglio 2000 dal Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino nella causa che oppone i ricorrenti al Consiglio di Stato del Cantone Ticino e al Comune di Carabbia, rappresentato dal Municipio, in materia di mancata attribuzione di un fondo alla zona edificabile;
Ritenuto in fatto :

A.- Con decisione del 29 ottobre 1997 il Consiglio comunale di Carabbia ha adottato la revisione totale del piano regolatore e il piano particolareggiato del nucleo.

Alcuni comparti territoriali, tra cui quello situato in località "Castello" e composto dei mappali n. 201, 202 e 203, sono stati inseriti in una "zona senza destinazione specifica".

Le particelle n. 201 e 202 sono edificate; la n. 203 è invece ineditata e appartiene a Leda, Silvio e Roberto Laurenti, che si sono aggravati al Consiglio di Stato del Cantone Ticino chiedendone l'inserimento in zona edificabile.

Con risoluzione del 14 gennaio 2000 il Governo ha approvato la revisione del piano regolatore comunale e il piano particolareggiato, ma non la zona senza destinazione specifica, ritenuta incompatibile con l'obbligo di pianificare sancito dall'art. 2 cpv. 1 LPT; al riguardo, ha rinviato gli atti al Comune perché definisse, con una variante di piano regolatore, la destinazione pianificatoria del comparto. Nel contempo, il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso dei proprietari, confermando l'esclusione del fondo n. 203 dalla zona edificabile.

B.- Leda, Silvio e Roberto Laurenti si sono allora rivolti al Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino (TPT), che ne ha respinto il ricorso con sentenza del 10 luglio 2000. Esso ha negato che il Consiglio di Stato, rifiutandosi d'inserire la particella n. 203 in zona edificabile, abbia anticipato il giudizio dell'autorità comunale sul futuro azionamento del mappale. Pur considerando il fondo di per sé idoneo all'edificazione, la Corte cantonale ha ritenuto inadempito il requisito della preesistente ampia edificazione. Ha infine negato una disparità di trattamento.

C.- Leda, Silvio e Roberto Laurenti presentano un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo di annullare la sentenza cantonale. Adducono la violazione dell'autonomia comunale, della garanzia della proprietà, del divieto d'arbitrio e della parità di trattamento e criticano il mancato inserimento del fondo nella zona edificabile.

D.- Il TPT rinuncia a presentare una risposta, mentre la Divisione della pianificazione territoriale del Dipartimento cantonale del territorio chiede di respingere il ricorso. Il Comune di Carabbia postula invece di accoglierlo, di includere la particella n. 203 nella zona edificabile e di ordinargli la revisione della pianificazione del comparto del "Castello" assegnando i parametri edificatori previsti dal vigente piano.

Considerando in diritto :

1.- a) Per costante giurisprudenza il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità dei rimedi sottopostigli, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti e dalle loro conclusioni (DTF 126 I 81 consid. 1 e rinvii).

b) Fondato sulla pretesa violazione dei diritti costituzionali del cittadino e presentato tempestivamente contro una decisione emanata da un'autorità d'ultima istanza cantonale, il ricorso di diritto pubblico è di principio ricevibile secondo gli art. 84 cpv. 1 lett. a, 86 cpv. 1 OG e 34 cpv. 3

LPT.

c) I ricorrenti sono proprietari d'una particella di cui vorrebbero l'inclusione nella zona edificabile, negata dal Consiglio di Stato e, su ricorso, dal TPT. Su tale quesito la sentenza impugnata è definitiva. Tanto il Consiglio di Stato, autorità di approvazione del piano e di ricorso (art. 37 della legge cantonale di applicazione della LPT, del 23 maggio 1990, in seguito LALPT), quanto il Tribunale della pianificazione del territorio, autorità di ricorso contro le decisioni governative (art. 38 LALPT), sono entrati a questo riguardo nel merito della contestazione.

Sulla base di un'esauriente motivazione, di cui si esaminerà nel seguito la fondatezza, il TPT, confermando la tesi del Consiglio di Stato, ha dichiarato non compatibile con una corretta pianificazione l'inserimento del fondo litigioso in una zona edificabile e ha quindi respinto, puramente e semplicemente, il ricorso dei proprietari.

È vero che il Consiglio di Stato, cui compete l'approvazione del piano regolatore, l'ha negata con riferimento al comparto del "Castello", rinviando gli atti al Comune perché ne stabilisse una destinazione conforme ai principi e agli scopi pianificatori. È legittimo a tale punto chiedersi se non si sia in presenza, per quanto specificamente riguarda anche questo ricorso, di una decisione incidentale secondo l'art. 87 cpv. 2 OG, visto che, di massima, una limitazione definitiva del diritto di proprietà per effetto di un provvedimento pianificatorio interviene solo con l'approvazione del Consiglio di Stato e che, per il momento, la destinazione finale del fondo, e del comparto, non è stata decisa, e tanto meno approvata (v. art. 26 cpv. 1 LPT combinato con l'art. 37 cpv. 1 LALPT; DTF 116 la 221 consid. 1e).

Senonché, la sentenza impugnata - così come, in precedenza, la risoluzione governativa - esclude l'inserimento del fondo nella zona edificabile, respingendo esplicitamente e formalmente il ricorso dei proprietari che lo pretendevano. Il potere decisionale del Comune non si esercita più su questo punto, già risolto definitivamente dalle autorità preposte a esaminarlo (nello stesso senso: sentenza inedita dell'8 ottobre 1992 nella causa D., consid. 1 in fine). Dagli atti (v. in particolare la risoluzione governativa, consid. 3.5.1.2, e la decisione impugnata, consid. 2.2, nonché le motivazioni dei giudizi di rigetto dei ricorsi dei proprietari) risulta che, per il comparto litigioso, entrano in esame altre attribuzioni, su cui il Comune si dovrà chinare, ad eccezione della destinazione edilizia, oggetto di un giudizio definitivo, che la esclude. Il potere decisionale del Comune è pertanto limitato a queste altre attribuzioni: solo in tale misura la sentenza impugnata non è definitiva, ma incidentale (art. 87 cpv. 2 OG).

Tuttavia, il quesito che si pone qui, e su cui si impenna il ricorso, è di sapere se l'esclusione della particella n. 203 di Carabbia dalla zona edificabile sia conforme alle norme costituzionali invocate, o le violi. Tale quesito, su cui vi è stato un giudizio cantonale definitivo, viene esaminato nel considerando seguente.

2.- Il piano regolatore previgente del Comune di Carabbia era stato approvato dal Consiglio di Stato il 22 luglio 1981, quando già era in vigore la LPT. Il fondo litigioso, come il comparto del "Castello", era al di fuori della zona di costruzione. Non si tratta quindi, in concreto, di dezonamento, ma di non attribuzione alla zona edificabile.

a) Alla stregua di ogni altra restrizione di diritto pubblico della proprietà, il mancato inserimento di un fondo nella zona edificabile è di regola compatibile con la garanzia della proprietà dell'art. 26 Cost. - invocato dai ricorrenti, e che riprende essenzialmente l'art. 22ter vCost. (FF 1997 I 161) - soltanto se si fonda su una base legale sufficiente, se è giustificato da un interesse pubblico preponderante e se è conforme al principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1 a 3 Cost. ; DTF 126 I 219 consid. 2, 121 I 117 consid. 3b, 119 la 348 consid. 2a e rispettivi riferimenti; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 605 seg.). Il Tribunale federale esamina di massima liberamente tali questioni, salvo imporsi un certo riserbo, non essendo un'autorità superiore di pianificazione, in presenza di situazioni locali meglio conosciute e valutate dall'autorità cantonale; esso si astiene inoltre dall'interferire in quesiti di spiccato apprezzamento, quali sono in genere l'istituzione o la delimitazione delle zone edilizie (DTF 124 II 146 consid. 3c, 121 I 117 consid. 3b, 119 la 362 consid. 3a, 117 la 434 consid. 3c). L'accertamento dei fatti e la valutazione delle prove vengono comunque esaminati

unicamente sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 119 la 362 consid. 3a e rinvii).

b) I piani regolatori hanno lo scopo di garantire un'utilizzazione funzionale del suolo e un'abitabilità razionale del territorio, compito costituzionale che spetta ai Cantoni secondo l'art. 75 cpv. 1 Cost. (che riprende essenzialmente il previgente art. 22quater vCost. , cfr. FF 1997 I 230). Essi devono

delimitare in primo luogo le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT). Le zone edificabili comprendono, secondo l'art. 15 cpv. 1 LPT, i terreni idonei all'edificazione che sono già edificati in larga misura (lett. a; al riguardo v. DTF 121 II 417 consid. 5a, 119 Ib 138 consid. 5b, 117 la 434 consid. 3e e riferimenti) e quelli prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni (lett. b). Di massima, un terreno che adempie queste esigenze va attribuito alla zona edificabile, a meno che, dopo una ponderazione globale degli interessi che la legislazione sulla pianificazione del territorio tende a salvaguardare (cfr. in particolare gli art. 1 e 3 LPT), debba venir incluso, parzialmente o totalmente, nel territorio fuori della zona edificabile (DTF 118 la 151 consid. 4 e rinvi). c) Secondo l'art. 15 lett. a LPT le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione già edificati in larga misura. Questa area include essenzialmente il territorio urbanizzato ristretto, oltre eventualmente a singole particelle inedificate al suo interno, direttamente confinanti con la zona edificata, in genere già costruite e di superficie relativamente ridotta (DTF 122 II 326 consid. 6c/aa, 455 consid. 6a, 121 II 417 consid. 5a e rinvi). I ricorrenti sostengono che la particella n. 203 avrebbe una chiara vocazione edilizia, essendo urbanizzata (come il comparto in cui è inserita) e prossima ad abitazioni. Il TPT ha tuttavia accertato che il comparto è comunque scarsamente edificato. Esso è circondato dal bosco e appare relativamente discosto dalle aree edificabili, da cui lo separano aree agricole. Come la Corte cantonale ha rilevato, l'esistenza in prossimità di due case di abitazione (sulle particelle n. 201 e 202), costruite quando non v'era un piano regolatore, e su terreni ora al di fuori della zona edificabile, non basta affatto a far classificare il comparto tra quelli "già edificati in larga misura" secondo l'art. 15 lett. a LPT. L'accertamento del TPT è tutt'altro che arbitrario, e la sua conclusione è sicuramente corretta.

L'inserimento del fondo litigioso, pur insieme alle due vicine e costruite particelle n. 201 e 202, in zona edificabile, vale a dire l'istituzione di una siffatta zona in quel comparto, non poteva costituire una misura pianificatoria valida, come il TPT ha giustamente rilevato. Si tratta in effetti di un territorio isolato, non prossimo alla zona edificabile del Comune - da cui dista circa 200 metri - e da essa, ed è quanto anche assai importa, nettamente staccato. Non corrisponde ai principi di una corretta pianificazione del territorio, sanciti in particolare dagli art. 1 e 3 LPT, istituire lì, in tali circostanze, e con quella ubicazione, una nuova zona edificabile (sul cosiddetto principio del raggruppamento: DTF 116 la 335 consid. 4; sentenza inedita del 16 dicembre 1994 in re B., consid. 3c/aa; Pierre Tschannen, Commentario LPT, Zurigo 1999, n. 16-18 ad art. 1).

d) I ricorrenti considerano inoltre che il Comune di Carabbia ha una vocazione sempre più residenziale, sicché esso necessiterebbe, anche per il forte incremento della sua popolazione, di potenziare la zona edificabile. Sarebbe quindi adempiuto, in sostanza, il presupposto dell'art. 15 lett. b LPT. Tuttavia, il comparto qui in discussione è isolato, di ridotte dimensioni, per due particelle su tre già edificato. L'offerta di nuove possibilità edificatorie nel Comune attraverso l'attribuzione alla zona edificabile del comparto sarebbe quindi assai modesta tanto che, nelle accennate circostanze e per gli esposti motivi, vista segnatamente l'ubicazione dell'area, prevarrebbe senz'altro il bisogno di salvaguardarla dall'edificazione.

Per di più, secondo quanto ha rilevato il Consiglio di Stato nella decisione d'approvazione del piano regolatore, le zone edificabili disponibili già permetterebbero di soddisfare lo sviluppo demografico del Comune per il periodo di pianificazione, visto che la contenibilità del piano sarebbe per un migliaio di abitanti, laddove la popolazione legale era, nel 1997, di 524 unità (risoluzione governativa, consid. 3.4.1). La conclusione secondo cui, anche in considerazione dell'interesse generale a impedire la formazione di ulteriori zone edificabili (DTF 117 la 434 consid. 3e), il fondo dei ricorrenti non risulta prevedibilmente necessario all'edificazione ai sensi dell'art. 15 lett. b LPT, si giustifica e si impone. La circostanza che il fondo in questione sarebbe urbanizzato non è determinante, né conferisce al suo proprietario il diritto a farlo attribuire alla zona edificabile (DTF 122 II 326 consid. 6a, 455 consid. 4a, 117 la 434 consid. 3g).

e) Il rifiuto di assegnare il fondo litigioso alla zona edificabile, fondato su una corretta applicazione delle norme pianificatorie, risponde a un sufficiente interesse pubblico, prevalente su quello dei ricorrenti a edificarlo.

Esso rispetta inoltre il principio della proporzionalità:

le criticate limitazioni dell'uso della proprietà sono idonee a raggiungere lo scopo desiderato e sussiste un rapporto ragionevole tra lo scopo perseguito e i mezzi utilizzati (DTF 125 I 209 consid. 10d/aa, 441 consid. 3b e richiami).

3.- Il contestato rifiuto nemmeno è costitutivo di una disparità di trattamento, vietata dall'art. 8 cpv. 1 Cost. (e in precedenza dall'art. 4 vCost.). Innanzitutto, il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge

(cfr. al riguardo DTF 124 I 170 consid. 2e, 123 I 19 consid. 3b) ha una portata necessariamente limitata nell'ambito di provvedimenti pianificatori. Siccome occorre formare zone, è necessario poterle delimitare, talora prescindendo da situazioni esistenti. Non è quindi insostenibile trattare diversamente dal profilo pianificatorio ed edilizio anche terreni analoghi per conformità e posizione (DTF 121 I 245 consid. 6e/bb, 117 la 302 consid. 4b, 116 la 193 consid. 3b e relativi richiami; Müller, op. cit. , pag. 403). L'invocato principio si identifica in sostanza con il divieto dell' arbitrio: per non essere arbitrario, il provvedimento deve fondarsi pertanto su criteri pianificatori oggettivi e ragionevoli (DTF 117 la 434 consid. 3e, 116 la 193 consid. 3b). Ora, in concreto, i motivi per escludere il fondo dalla zona edificabile erano senza dubbio oggettivi e ragionevoli, ed essi sono già stati esposti. In ogni caso, le particelle n. 201 e 202, adiacenti al fondo dei ricorrenti, sono esse pure escluse dalla zona edificabile, pur se già state edificate in epoca anteriore al piano. Quanto alle particelle n. 200 e n. 174, su cui pure esistono abitazioni, si tratta di situazioni staccate dal fondo litigioso, e diverse. L'art. 8 cpv. 1 Cost. non è stato violato.

4.- Parimenti infondata è la censura di violazione dell'autonomia comunale, che i ricorrenti sono legittimati ad invocare in via accessoria, siccome il Municipio - organo competente per rappresentare il Comune - ha espressamente aderito alle conclusioni ricorsuali (DTF 107 la 96 consid. 1c; v. anche DTF 119 la 214 consid. 2c, 113 la 241 consid. 3). Contrariamente all'opinione dei ricorrenti, il Consiglio di Stato, obbligando di fatto il Comune a non assegnare il fondo n. 203 alla zona edificabile, non è intervenuto in una questione di opportunità - cosa che, a determinate condizioni, gli è peraltro consentita (DTF 116 la 221 consid. 2c) - ma si è limitato ad affermare che i requisiti di legge per un'attribuzione a tale zona non erano riuniti. Ora, per costante giurisprudenza, l'istituto dell' autonomia comunale non consente di tutelare una soluzione contraria al diritto determinante (DTF 116 la 221 consid. 2c, 113 la 192 consid. 2d; RDAT 1997 II n. 23 pag. 66 consid. 2, 1989 n. 26 pag. 74 consid. 2c e relativi rinvii).

Nel caso specifico, come s'è visto, la soluzione sollecitata dai ricorrenti, e sostenuta dal Comune, è contraria all' art. 15 LPT: di conseguenza, e già per questa ragione, la violazione dell'autonomia comunale è richiamata invano.

5.- Il ricorso deve essere pertanto respinto, in quanto ricevibile. Le spese processuali seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG). Al Comune di Carabbia, che ha postulato l'accoglimento del ricorso, e che peraltro non ha fatto capo al patrocinio di un avvocato, non vengono assegnate ripetibili.

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2. La tassa di giustizia di fr. 2000.-- è posta a carico dei ricorrenti, con vincolo di solidarietà.
3. Comunicazione alla patrocinatrice dei ricorrenti, al Municipio di Carabbia, al Consiglio di Stato (Divisione della pianificazione territoriale) e al Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino.

Losanna, 15 febbraio 2001 VIZ

In nome della I Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:
Il Presidente,

Il Cancelliere,