

BGer 1C 200/2022 vom 11. August 2022

Bundesgericht, 2022-08-11, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_200_2022

FR: TF 1C 200/2022 du 11 août 2022

IT: TF 1C 200/2022 del 11 agosto 2022

Regeste

Piano particolareggiato per la promozione degli esercizi alberghieri; istanza di restituzione in intero | Pianificazione territoriale e diritto pubblico edilizio

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale federale vaglia d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 147 I 333 consid. 1).

E. 1.2

Inoltrato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale in materia pianificatoria, il ricorso in materia di diritto pubblico, tempestivo, è di massima ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 cpv. 1 LTF (DTF 133 II 409 consid. 1.1).

E. 1.3

Quando l'autorità precedente non esamina un ricorso nel merito, in concreto per tardività e per l'inammissibilità dell'istanza di restituzione in intero, l'oggetto del litigio può essere unicamente la questione dell'irricevibilità del gravame poiché, in caso di accoglimento del ricorso, il Tribunale federale le rinvierebbe la causa per l'esame di merito (DTF 144 II 184 consid. 1.1). Le censure di merito concernenti la criticata variante di piano regolatore non devono pertanto essere esaminate.

E. 1.4

Secondo l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , il ricorso dev'essere motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché l'atto impugnato viola il diritto. Il Tribunale federale, che non è un'istanza di appello, esamina in linea di principio solo le censure sollevate (DTF 146 IV 297 consid. 1.2). Quando i ricorrenti invocano la violazione di diritti costituzionali (diritto di essere sentiti, buona fede), il Tribunale federale, in applicazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF , vaglia le censure solo se siano state esplicitamente sollevate e motivate in modo chiaro e preciso (DTF 147 I 73 consid. 2.1). La stessa conclusione vale anche quando si adduce l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove (DTF 147 I 73 consid. 2.2).

E. 1.5

La vertenza concerne l'interpretazione e l'applicazione di norme del diritto cantonale e comunale, esaminate sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 147 IV 433 consid. 2.1; 145 II 70 consid. 3.5 in fine, 32 consid. 5.1). Non basta quindi che la decisione impugnata sia insostenibile nella motivazione, ma occorre che lo sia anche nel risultato (DTF 147 II 454

consid. 4.4; 143 I 321 consid. 6.1), ciò che spetta ai ricorrenti dimostrare (DTF 144 III 145 consid. 2). Non risulta per contro arbitrio dal semplice fatto che anche un'altra soluzione potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile. Per poter essere ritenuta come arbitraria, la violazione del diritto dev'essere manifesta ed essere accertabile di primo acchito (DTF 144 III 145 consid. 2).

E. 2.1

I ricorrenti fanno valere una violazione del divieto dell'arbitrio e della tutela della buona fede (art. 9 Cost.), del diritto di essere sentiti (art. 29 cpv. 2 Cost.) e della garanzia della proprietà (art. 26 Cost.), nonché dell'art. 27 cpv. 2 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST; RL 701.100) in relazione all'art. 26 cpv. 2 LST, lesioni causate dall'omissione di un avviso personale dell'adozione della variante di piano regolatore.

E. 2.2

L'art. 26 cpv. 2 LST recita che ogni cittadino attivo e ogni persona o ente che dimostra un interesse degno di protezione possono presentare osservazioni o proposte pianificatorie riguardo al progetto di piano regolatore. L'art. 27 LST dispone che il Consiglio comunale o l'Assemblea adottano il piano regolatore (cpv. 1); il Municipio lo pubblica previo avviso anche personale ai proprietari, per un periodo di trenta giorni presso la cancelleria comunale (cpv. 2). Secondo l' art. 36 cpv. 3 del regolamento della LST del 20 dicembre 2011 (RLst; RL 701.110), la pubblicazione è annunciata almeno cinque giorni prima agli albi comunali, sul Foglio ufficiale e sui quotidiani; l'avviso personale ai proprietari fondiari direttamente toccati in maniera incisiva dai provvedimenti (dezonamento, vincolo d'espropriazione, forte limitazione dell'uso del suolo) avviene per lettera semplice.

E. 2.3

La Corte cantonale ha ricordato che nel messaggio n. 6309 del 9 dicembre 2009 concernente la LST, il Consiglio di Stato, riguardo all'avviso personale, istituito sconosciuto nell'ambito della previgente legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365), si rilevava di prescrivere l'avviso personale ai proprietari fondiari inclusi nel perimetro del piano regolatore o della sua variante. La Commissione speciale per la pianificazione del territorio evidenziava ch'era "necessaria un'informazione precisa ai proprietari fondiari direttamente toccati (magari in maniera incisiva, se solo si pensa ai dezonamenti o a vincoli per la realizzazione di opere d'interesse pubblico) dai nuovi provvedimenti". È stato rilevato che un trattamento simile è ad esempio prescritto nella procedura edilizia, che oltre alla modinatura dell'opera prevede l'avviso personale della pubblicazione della domanda di costruzione ai proprietari confinanti (art. 6 cpv. 3 della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991; LE; RL 705.100). L'istanza precedente ha osservato che il contenuto dell'art. 36 cpv. 3 RLst è stato criticato nella dottrina, poiché la limitazione da esso prevista sarebbe contraria all'obbligo di avvisare senza eccezioni tutti i proprietari, indipendentemente dagli effetti prodotti sui rispettivi fondi dal piano regolatore. Al riguardo giova comunque osservare che nel richiamato saggio dottrinale si precisa che all'avviso personale spetta unicamente una funzione ausiliare e subordinata, di semplice completazione della pubblicazione del piano; si aggiunge che la normativa federale non impone l'obbligo di informare personalmente i proprietari fondiari, ai quali incombe il compito di interessarsi costantemente riguardo alla situazione giuridica dei loro fondi (RAFFAELLO BALERNA, La protezione giuridica in materia di piani regolatori, in: RtiD I-2015, pag. 203 segg., n. 35

e 36 pag. 217 seg.).

E. 2.3.1

I giudici cantonali hanno poi aggiunto che, sebbene la nuova normativa non sia applicabile al caso in esame, il 1° gennaio 2022 sono entrate in vigore le modifiche del 21 giugno 2021 della LST (Bollettino ufficiale 2021, 368) e del RLst (BU 2021, 372), secondo cui il regime dell'avviso personale è stato ripreso e inasprito, circoscrivendo ora già a livello di legge la cerchia dei suoi destinatari. Il nuovo art. 27 cpv. 2 LST dispone infatti che il Municipio pubblica il piano regolatore per un periodo di trenta giorni previo avviso, trasmesso anche tramite lettera semplice ai proprietari fondiari "direttamente toccati in maniera incisiva dai provvedimenti". All'art. 36 RLst è stato aggiunto un nuovo capoverso 4, secondo il quale sono provvedimenti ai sensi dell'art. 27 cpv. 2 LST i dezonamenti, i vincoli d'espropriazione e la forte limitazione dell'uso del suolo. Il relativo messaggio governativo n. 7630 del 6 febbraio 2019 (pag. 8) rileva che in considerazione del fatto che non tutti i proprietari sono toccati in maniera incisiva dalle misure pianificatorie, si ritiene che la notifica diretta debba essere indirizzata solo a quelli direttamente toccati in maniera incisiva dai provvedimenti, e non sistematicamente a tutti. Ha aggiunto che a favore di questo correttivo milita anche il fatto che per il pubblico in generale vi sono già la garanzia dell'informazione e della partecipazione della popolazione previsti dall' art. 4 LPT (RS 700), nonché l'obbligo di pubblicazione sui quotidiani.

E. 2.3.2

L'istanza precedente ne ha concluso che solo i proprietari di fondi inclusi nel perimetro del piano devono essere avvisati personalmente. Ha fondato questa interpretazione sul tenore degli art. 27 LST e 36 cpv. 3 RLst e sul messaggio governativo del 2009, i cui contenuti sono stati essenzialmente ripresi quasi testualmente nel messaggio del 2019, secondo cui l'avviso personale è previsto per i proprietari fondiari "inclusi nel perimetro" del piano regolatore. Hanno stabilito che ammettere il contrario, significherebbe accollare al Comune il compito di esaminare i possibili effetti delle misure pianificatorie adottate sui comparti adiacenti al loro perimetro, finalità che manifestamente non traspare dai citati messaggi. La Corte cantonale ha quindi stabilito che nella fattispecie il Municipio non era obbligato a trasmettere ai ricorrenti, il cui fondo non è incluso nel perimetro del piano, un avviso personale. Ha ritenuto che le regole relative a tale avviso non devono essere interpretate in maniera diversa perché in concreto il perimetro della variante concerne un unico fondo, che approfitta di un sensibile incremento del suo potenziale edificatorio e poiché la proprietà degli insorgenti subisce delle conseguenze dirette dalla criticata modifica.

E. 2.4

Al riguardo i ricorrenti sostengono che i giudici cantonali avrebbero interpretato in maniera restrittiva gli art. 27 cpv. 2 LST e 36 cpv. 3 RLst. L'assunto chiaramente non regge. I giudici cantonali hanno proceduto a un'interpretazione chiara e lineare delle citate norme, suffragata dai citati lavori preparatori e dalle finalità perseguite dall'avviso. Il limite dell'interpretazione è costituito dal senso letterale chiaro e univoco della norma, in concreto in particolare dall'art. 36 cpv. 3 RLst e dai lavori preparatori. Per delineare la portata della norma occorre infatti procedere tenendo conto del suo testo (interpretazione letterale), dei lavori preparatori (interpretazione storica), dello scopo perseguito dal legislatore (interpretazione teleologica), nonché della relazione con altri disposti (interpretazione sistematica; DTF 147 I 241 consid. 5.7.1; 147 IV 297 consid. 2.3.1). Come ancora si vedrà,

riguardo all'interpretazione delle norme in esame la sentenza impugnata è compiutamente motivata, visto che si esprime su tutti i punti decisivi (DTF 147 IV 409 consid. 5.3.4; 145 IV 407 consid. 3.4.1 in fine pag. 423). Giova rilevare inoltre che anche la nuova normativa, seppure non applicabile in concreto, milita a favore dell'interpretazione posta a fondamento della decisione impugnata, che non è insostenibile e quindi arbitraria, nemmeno il suo risultato (DTF 147 II 454 consid. 4.4).

E. 2.5

I ricorrenti ammettono che l'art. 27 cpv. 2 LST non circoscrive né definisce cosa si intenda per proprietari. Adducono nondimeno che limitare l'invio dell'avviso personale solo a quelli "direttamente toccati in maniera incisiva dai provvedimenti" come imposto dall'art. 36 cpv. 3 RLst sarebbe incompatibile con la lettera e le finalità dell'art. 27 cpv. 2 LST. Al riguardo si limitano tuttavia a osservare ch'essi non sarebbero stati ritenuti a torto non facenti parte di quella cerchia di proprietari che avrebbe avuto diritto a un avviso personale. Anche il generico accenno a una pretesa disparità di trattamento con i proprietari inclusi nel perimetro del piano regolatore o di una sua variante, distinzione voluta dal legislatore cantonale sulla base dei motivi esposti dai giudici cantonali, non lede l'invocato principio né appare arbitrario (DTF 147 I 225 consid. 4.6 e rinvii; 147 V 312 consid. 6.3.2; 144 I 113 consid. 5.1.1). D'altra parte i ricorrenti non criticano tanto l'interpretazione delle norme rettamente applicate dalla Corte cantonale, ma piuttosto il contenuto delle stesse, ciò ch'essi avrebbero dovuto contestare semmai al momento della loro adozione.

E. 3.1

I ricorrenti sostengono che l'interpretazione restrittiva dell'art. 36 cpv. 3 RLst sarebbe in contraddizione con l'art. 27 cpv. 2 LST, norma che non giustificerebbe una tale limitazione. Adducono che la contestata conclusione della Corte cantonale sarebbe quindi arbitraria, perché incompatibile che il principio del coinvolgimento dei cittadini nell'adozione delle norme di pianificazione del territorio e costitutiva quindi di un formalismo eccessivo.

E. 3.2

L'assunto, che disattende e confonde la portata dell' art. 4 LPT concernente l'informazione e la partecipazione dei cittadini con la susseguente procedura ricorsuale, chiaramente non regge. Nella decisione impugnata è stato ritenuto che il fatto d'aver presentato osservazioni nell'ambito della procedura d'informazione alla popolazione relativa alla variante in esame non implica il diritto d'essere informati personalmente, successivamente, sul proseguimento e sull'adozione della stessa. Questa tesi è corretta. L' art. 4 LPT , relativo all'informazione e alla partecipazione della popolazione al processo pianificatorio, esige che le autorità di pianificazione considerino eventuali proposte e obiezioni. Questa norma non impone tuttavia ch'esse forniscano una risposta individuale, essendo sufficiente che si confrontino sotto il profilo materiale con le stesse. Ha in effetti il diritto di essere informata e di partecipare la "popolazione", quindi non solo l'avente diritto di voto facente parte dell'ente territoriale che pianifica e neppure soltanto i proprietari di fondi situati nel perimetro del piano o la popolazione particolarmente toccata secondo le norme sulla protezione giuridica: ciò poiché il diritto di partecipazione serve solo in maniera indiretta alla protezione giuridica (DTF 135 II 286 consid. 4.1; sentenza 1C_296/2011 del 18 gennaio 2012 consid. 2.2, apparsa in: RtiD II-2012 n. 58 pag. 329). I ricorrenti disattendono che la partecipazione della popolazione ai sensi dell' art. 4 LPT costituisce infatti una possibilità di influire che

dev'essere distinta dagli strumenti della protezione giuridica. Essa rientra in quelle forme istituzionali che, come è il caso per la procedura di consultazione, non comportano vincoli giuridici, ma semplicemente un influsso politico (DTF 135 II 286 consid. 4.2.3).

Dall'articolo 4 LPT non può essere dedotto un diritto eccedente la protezione giuridica dell'art. 33 seg. LPT e delle garanzie minime dell' art. 29 Cost. (DTF 111 Ia 164 consid. 2d; cfr. inoltre DTF 135 II 286 consid. 5.3 e 114 Ia 233 consid. 2c/cd e 2c/ce; sentenza 1C_38/2014 dell'11 settembre 2014 consid. 3.2). Del resto, il diritto federale non impone un avviso personale ai proprietari fondiari interessati (art. 29 cpv. 2 e art. 33 LPT ; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7aed. 2022, pag. 593).

E. 3.3

È quindi a ragione che la Corte cantonale ha ritenuto che la partecipazione dei ricorrenti alla procedura d'informazione della popolazione avrebbe piuttosto dovuto indurli a prendere per tempo i provvedimenti atti ad assicurare loro una conveniente e tempestiva tutela dei loro interessi, assumendo le informazioni presso il Comune in merito ai tempi di adozione della variante e, aggiungasi, a consultare regolarmente le pubblicazioni agli albi comunali, sul Foglio ufficiale e sui quotidiani. La circostanza, sulla quale essi insistono, d'aver presentato delle osservazioni nell'ambito della procedura di informazione alla popolazione è infatti ininfluenza sotto il profilo della successiva, distinta procedura d'adozione della variante e dell'eventuale, susseguente dell'obbligo di inviare se del caso un avviso personale a una determinata cerchia di interessati. La partecipazione della popolazione ai sensi dell' art. 4 LPT non implica in effetti, notoriamente, il diritto d'essere considerato parte nell'ambito della seguente procedura di ricorso, che persegue scopi diversi ed è disciplinata da specifiche norme. Certo, nella fattispecie si è in presenza di un caso particolare, visto che la variante concerne un unico fondo; ciò nulla muta comunque, come rettamente ritenuto dai giudici cantonali, al fatto che non siano adempiute le condizioni imposte dalle citate norme. I ricorrenti insistono del resto a torto sul fatto che sarebbero stati privati della facoltà di opporsi alla variante litigiosa. Essi, rettamente informati dal Comune sul progetto di variante, potevano poi impugnare - tempestivamente - l'adozione della stessa, qualora si fossero informati sul proseguimento della procedura, a loro nota. Non adducono d'altra parte che il Comune avrebbe fornito loro una qualsiasi assicurazione vincolante circa la notificazione di un avviso personale, motivo per cui non si è in presenza della pretesa violazione del principio della buona fede e dell'affidamento (art. 5 cpv. 3 e art. 9 Cost.), non essendone manifestamente adempiuti i necessari presupposti (DTF 146 I 105 consid. 5.1.1; 143 V 341 consid. 5.2.1). Nelle descritte circostanze non sono neppure adempiuti gli estremi di un formalismo eccessivo (art. 29 cpv. 1 Cost. ; DTF 145 I 201 consid. 4.2.1; 142 I 10 consid. 2.4.6), né la criticata soluzione viola il principio di proporzionalità (al riguardo vedi DTF 147 I 393 consid. 5.3).

E. 3.4

I ricorrenti, richiamando il messaggio governativo del 9 dicembre 2009, insistono sul paragone con la LE, nell'ambito della quale della pubblicazione del piano è dato avviso negli albi comunali ai proprietari confinanti (art. 6 cpv. 3 LE); aggiungono che ogni persona che dimostri un interesse legittimo può fare inoltre opposizione alla concessione della licenza edilizia (art. 8 cpv. 1 LE). Da questo asserito parallelismo al loro dire deriverebbe che l'opponente che giustifica un interesse degno di protezione diverrebbe parte alla procedura insieme con gli eventuali confinanti. L'assunto, che si scosta senza alcuna valida motivazione dal testo legale, non può essere condiviso. I ricorrenti non tentano d'altra parte

di dimostrare che la motivazione della Corte cantonale, secondo cui l'invocata analogia contenuta nel messaggio del 2009 era volta semplicemente a sottolineare che l'avviso personale è un istituto già conosciuto in altri settori giuridici sarebbe arbitraria. Nemmeno contestano, ciò che è deciso, che la loro particella non confina comunque con il fondo oggetto della contestata variante, motivo per cui a ragione i giudici cantonali hanno ritenuto che nemmeno la legge edilizia avrebbe imposto di comunicare loro un avviso personale.

E. 3.5

L'istanza precedente ha ritenuto infine, a ragione, ininfluyente anche l'assunto ricorsuale secondo cui il grado di concretizzazione della variante lo accomunerebbe a una domanda di costruzione, visto che il piano particolareggiato segue la procedura prevista per il piano regolatore (art. 52 cpv. 1 LST). Ha poi accertato che la variante non definisce il progetto di costruzione nel dettaglio di una domanda di costruzione ai sensi dell'art. 53 LST, relativo al piano particolareggiato quale autorizzazione a costruire, non conferendogli pertanto il valore di licenza edilizia, che comporterebbe tra l'altro l'invio dell'avviso ai proprietari confinanti ai sensi dell'art. 6 LE. Ciò a maggior ragione visto che la proprietà dei ricorrenti neppure confina con la particella n. 1157. Ne ha concluso che nemmeno sulla base di questa legge i ricorrenti avrebbero avuto diritto a un avviso personale. Essi non criticano né dimostrano l'arbitrarietà di questi accertamenti dei fatti, che sono pertanto vincolanti per il Tribunale federale (art. 97 cpv. 1 e 105 cpv. 1 LTF; DTF 147 I 73 consid. 2.2; 147 IV 73 consid. 4.1.2; 145 V 188 consid. 2). Ora, quando la decisione impugnata, come in concreto, si fonda su diverse motivazioni indipendenti e di per sé sufficienti per definire l'esito della causa, i ricorrenti sono tenuti, pena l'inammissibilità, a dimostrare che ognuna di esse viola il diritto (DTF 142 III 364 consid. 2.4 in fine; 138 I 97 consid. 4.1.4). Ne segue ch'essi adducono a torto che l'omissione dell'avviso personale ai sensi dell'art. 27 cpv. 2 LST costituirebbe una notificazione difettosa secondo l'art. 20 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm; RL 165.100), che non potrebbe cagionare loro alcun pregiudizio. In effetti, come visto, nella fattispecie la criticata omissione non è avvenuta in maniera difettosa né arbitraria, motivo per cui il ricorso contro l'adozione della contestata variante, tardivo, non doveva essere esaminato nel merito.

E. 4.1

L'istanza precedente ha confermato infine la decisione governativa d'inammissibilità dell'istanza di restituzione contro il lasso dei termini. Ha ricordato che secondo l'art. 15 LPAm i termini che non sono stati rispettati possono essere restituiti soltanto se la parte o il suo rappresentante può dimostrare di non averli potuti osservare a causa di un impedimento di cui non ha colpa (cpv. 1). La domanda di restituzione dev'essere presentata all'autorità competente entro 10 giorni dalla cessazione dell'impedimento (cpv. 2). La Corte cantonale, richiamando la prassi del Tribunale federale (sentenza 1C_175/2016 del 31 gennaio 2017 consid. 3.2; vedi anche 2C_747/2011 del 26 settembre 2011 consid. 2.2), ha ritenuto che questo istituto costituisce un rimedio di carattere straordinario che incide profondamente sulla sicurezza del diritto, per cui occorre valutare l'adempimento dei suoi requisiti con rigore e applicare criteri restrittivi. Ha ricordato che secondo la prassi spetta ai proprietari interessarsi costantemente sulla situazione giuridica dei loro fondi (al riguardo vedi sentenze 1C_639/2019 del 25 agosto 2020 consid. 2; 1P.329/1998 del 18 febbraio 1999 consid. 6b, in: RDAT II-1999 n. 9 pag. 35 e 1C_499/2008 del 25 maggio 2009 consid. 3.2, in: RtiD I-2010 n. 20 pag. 98; HEINZ AEMISEGGER/STEPHAN HAAG, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, 2010, n. 25 ad art. 33). Ha

accertato infine che nulla autorizzava i ricorrenti a ritenere che sarebbero stati avvisati personalmente dell'adozione della variante; al contrario, il fatto d'aver avvertito i contenuti della variante nel 2017 con delle osservazioni doveva indurli a informarsi in permanenza circa il suo sviluppo pianificatorio. Ha ritenuto quindi che la loro pretesa assenza di colpa non è dimostrata.

E. 4.2

I ricorrenti, limitandosi a insistere sulla tempestività di tale domanda, questione peraltro non litigiosa, adducono semplicemente in maniera appellatoria e quindi inammissibile (vedi art. 42 LTF), senza confrontarsi specificatamente con gli argomenti addotti dai giudici cantonali, che l'inosservanza del termine di quindici giorni per ricorrere dinanzi al Consiglio di Stato (art. 28 cpv. 1 LST) contro il contenuto della variante litigiosa, non potrebbe essere imputata a loro.

E. 5

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso dev'essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF). L'emanazione del presente giudizio rende priva d'oggetto la domanda d'adozione di misure cautelari, peraltro inammissibile perché riguarda una questione, il rilascio nel frattempo di una licenza edilizia, che esula dall'oggetto del litigio (sull'esame accessorio del piano regolatore nell'ambito del rilascio di una licenza edilizia vedi DTF 144 II 41 consid. 5.1; sentenza 1C_25/2019 del 5 marzo 2020 consid. 6.1).

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