

BGer 1P.607/2003 vom 16. September 2004

Bundesgericht, 2004-09-16, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.607_2003

FR: TF 1P.607/2003 du 16 septembre 2004

IT: TF 1P.607/2003 del 16 settembre 2004

Erwägungen

E. 1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 129 I 337 consid. 1 e rinvii).

E. 1.1

Il ricorso è fondato sulla pretesa violazione di diritti costituzionali del cittadino ed è stato presentato tempestivamente contro una decisione emanata da un'autorità cantonale d'ultima istanza: esso è di principio ricevibile secondo gli art. 84 cpv. 1 lett. a, 86 cpv. 1 OG e 34 cpv. 3 LPT. La legittimazione dei ricorrenti, proprietari delle particelle toccate dalla procedura pianificatoria, è data secondo l' art. 88 OG (DTF 129 I 337 consid. 1.3 e rinvii).

E. 1.2.1

Il giudizio impugnato, che respinge l'impugnativa dei ricorrenti contro la risoluzione governativa, conferma in sostanza la sospensione dell'inserimento in zona edificabile dei fondi esposti a pericoli naturali e del giudizio sul gravame dei ricorrenti dinanzi al Consiglio di Stato. Si tratta al riguardo di una decisione che non pone fine alla procedura e costituisce quindi una decisione incidentale. Il provvedimento differisce tuttavia, per un periodo di tempo non irrilevante, l'eventuale assegnazione dei fondi litigiosi alla zona edificabile, impedendone così l'edificazione. D'altra parte, la mancata realizzazione dei necessari interventi di premunizione entro il termine fissato - posti a carico del Comune, ma da esso contestati - comporterà il diniego definitivo dell'approvazione. Nella misura in cui è criticato il diniego dell'attribuzione delle particelle n. XXX e YYY alla zona edificabile, la decisione contestata può quindi provocare ai ricorrenti un pregiudizio irreparabile secondo l' art. 87 cpv. 2 OG , sicché, contro di essa, il ricorso di diritto pubblico è di principio ammissibile.

E. 1.2.2

Per contro, ove i ricorrenti censurano il mancato inserimento del fondo part. n. TTT nella zona della riva protetta riservata allo svago privato, il giudizio impugnato non esclude definitivamente una specifica destinazione della particella, ma lascia al Comune un certo margine di apprezzamento riguardo al suo trattamento pianificatorio. Viste anche le limitate possibilità edificatorie della zona RP/SP, non risulta nemmeno che il provvedimento pregiudichi irreparabilmente i ricorrenti, ciò che del resto essi non dimostrano con esplicito riferimento a questo fondo (cfr. per il caso, qui non realizzato, in cui il Comune non ha più nessun potere d'apprezzamento, la sentenza 1P.550/2000 del 15 febbraio 2001, consid. 1c, pubblicata in RDAT II-2001, n. 63, pag. 252 segg.). Tanto più che la Corte cantonale non ha esaminato le censure sollevate al riguardo dai ricorrenti, ritenendole premature: in questa sede essi non sostengono che la Corte cantonale, in modo arbitrario, non sarebbe entrata nel

merito delle stesse (cfr. DTF 118 Ib 26 consid. 2b, 134 consid. 2). Nella misura in cui è diretto contro la mancata assegnazione, in via incidentale, del fondo part. n. TTT alla zona RP/SP, che i ricorrenti pretendono lesiva della garanzia della proprietà, del principio della proporzionalità e dell'autonomia comunale, il ricorso di diritto pubblico è di conseguenza inammissibile.

E. 1.3

Con la riserva di eccezioni qui non adempiute, il ricorso di diritto pubblico ha natura meramente cassatoria (DTF 129 I 129 consid. 1.2.1 e rinvii). In quanto i ricorrenti chiedano più dell'annullamento della sentenza impugnata, segnatamente di annullare anche la risoluzione governativa e di attribuire le particelle litigiose alla zona residenziale, le loro conclusioni sono inammissibili.

E. 2.1

I ricorrenti rimproverano alla Corte cantonale di essere incorsa nell'arbitrio per avere confermato la sospensione dell'edificabilità dei fondi pronunciata dal Consiglio di Stato nonostante che né un piano delle zone soggette a pericolo (PZP) né un piano cantonale di premunizione e di risanamento (PCPR), previsti dalla legge ticinese sui territori soggetti a pericoli naturali, del 29 gennaio 1990 (LTPN), siano stati allestiti. A loro dire, la decisione di sospendere l'attribuzione dei fondi litigiosi al comparto edificabile lascerebbe al Comune la facoltà di realizzare o meno le necessarie opere di protezione, ciò che spetterebbe invece esclusivamente allo Stato. Sostengono, per finire, che il giudizio impugnato comporterebbe l'insostenibile inedificabilità di particelle già precedentemente ubicate in zona residenziale estensiva.

E. 2.2

Che in concreto non è stata seguita la procedura prevista dalla LTPN, ed in particolare che non sono stati allestiti i piani per l'accertamento dei territori esposti a pericoli naturali e per il loro risanamento, è rilevato nella sentenza impugnata e riconosciuto dalla stessa autorità cantonale nella sua risposta al ricorso di diritto pubblico. I ricorrenti non sostengono però, con esplicito riferimento ai fondi part. n. XXX e YYY, che le istanze cantonali avrebbero violato l'autonomia comunale (art. 50 Cost.) perché, senza rispettare la procedura prevista dalla LTPN, hanno imposto al Comune l'obbligo di eseguire i lavori di premunizione. Visto che l'autorità comunale - aderendo alle conclusioni dei ricorrenti e presentando essa medesima un ricorso di diritto pubblico contro un'analoga decisione del TPT - non ha rinunciato ad avvalersi di tale garanzia costituzionale, era di per sé consentito anche ai ricorrenti invocarla, a titolo ausiliario, a sostegno della censura d'arbitrio (DTF 119 Ia 214 consid. 2c, 116 Ia 221 consid. 1e, 107 Ia 96 consid. 1c). Il quesito di un'eventuale violazione dell'autonomia del Comune di Morcote in ambito pianificatorio non deve quindi essere ulteriormente esaminato in questa sede. D'altra parte, premesso che il Tribunale federale annulla una decisione per arbitrio quand'essa è insostenibile non solo nella motivazione, ma anche nel risultato (DTF 129 I 8 consid. 2.1, 128 I 273 consid. 2.1 e rinvii), l'eventuale mancato rispetto della procedura volta all'accertamento ed al risanamento dei territori soggetti a pericoli non esclude di per sé l'eventuale pericolosità dei fondi litigiosi, possibilmente esposti al rischio di franamenti e pertanto non idonei all'edificazione (cfr. art. 2 cpv. 3 LTPN). La pretesa violazione della LTPN non comporterebbe pertanto, allo stadio attuale della procedura, contrariamente a quanto sembrano ritenere i ricorrenti, l'immediato inserimento dei loro fondi in zona edificabile. In

tali circostanze, la censura di arbitrio si confonde con quella di violazione della garanzia della proprietà, esaminata al considerando seguente. Anche la pretesa lesione del principio della legalità deve essere vagliata in tale ambito, poiché esso non costituisce un diritto costituzionale individuale azionabile autonomamente con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale (DTF 127 I 60 consid. 3a, 123 I 1 consid. 2b e rinvii).

E. 3.1

I ricorrenti ritengono violata la garanzia della proprietà, poiché nessuna norma cantonale prevederebbe la possibilità di sospendere l'attribuzione di fondi alla zona edificabile in attesa della realizzazione di opere di protezione o comunque dell'adozione dei piani destinati all'accertamento e alla premunizione dei territori esposti a rischi naturali. Né, in concreto, il pericolo sarebbe grave, visto che non si sarebbero mai manifestate cadute di sassi né si sarebbe reso finora necessario evacuare la zona. Secondo i ricorrenti, in ossequio al principio della proporzionalità, misure di protezione limitate sarebbero sufficienti a garantire l'edificabilità dei loro fondi.

E. 3.2

Alla stregua di ogni altra restrizione di diritto pubblico della proprietà, il mancato immediato inserimento dei fondi litigiosi nella zona edificabile è compatibile con la garanzia della proprietà, sancita dall' art. 26 Cost. , 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 129 I 337 consid. 4.1 e rinvii). 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. L'accertamento dei fatti e la valutazione delle prove vengono comunque esaminati unicamente sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 129 I 337 consid. 4.1 e rinvii).

E. 3.3

Secondo l' art. 15 LPT , le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione già edificati in larga misura (lett. a) o prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni (lett. b). A prescindere da ulteriori disposizioni del diritto cantonale, segnatamente riguardo alla sospensione, questa norma costituisce una base legale sufficiente per un cambiamento di zona e determina gli interessi da ponderare. L'idoneità all'edificazione è una premessa fondamentale per l'attribuzione di un terreno alla zona edificabile ed è adempiuta quando le caratteristiche dei terreni interessati soddisfano le esigenze dell'utilizzazione prevista (DTF 113 Ia 444 consid. 4). Occorre quindi tenere conto da un lato delle condizioni naturali (art. 1 cpv. 1 terza frase LPT), come la qualità del suolo e la sua situazione, e dall'altro lato degli scopi e dei principi pianificatori. In particolare, trattandosi di un'utilizzazione destinata all'abitazione, entrano innanzitutto in considerazione gli art. 1 cpv. 2 lett. b e 3 cpv. 3 lett. a e b LPT. L'esposizione di un fondo al pericolo di franamenti può quindi pregiudicare l'idoneità ad una sua edificazione a scopo abitativo. Analogamente, ove risulti impossibile proteggere adeguatamente da simili rischi un comparto parzialmente edificato, può imporsi la sua esclusione dalla zona edificabile (cfr. DTF 114 Ia 245 consid. 5c, 113 Ia 444 consid. 4c/ca; Alexandre Flückiger, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zurigo 1999, n. 44 all'art. 15).

E. 3.4

Ora, al proposito, i ricorrenti si limitano a minimizzare l'entità del pericolo, sostenendo che in quel settore non sarebbero mai caduti sassi, tant'è che il Comune vi avrebbe addirittura costruito il Lido ed il nuovo porto, che il territorio sarebbe attraversato dalla strada cantonale e da percorsi pedonali assai frequentati e che, se i pericoli fossero davvero reali, occorrerebbe evacuare l'intera zona. I ricorrenti non sostengono tuttavia esplicitamente che gli accertamenti contenuti nel giudizio impugnato riguardo allo stato di insicurezza del pendio, fondati su studi e perizie geologiche approfondite eseguite dopo l'entrata in vigore del precedente piano regolatore, sarebbero manifestamente insostenibili e quindi arbitrari. Né si confrontano con le argomentazioni addotte dai giudici cantonali riguardo alla necessità di attuare interventi di premunizione, spiegando, con una motivazione conforme all' art. 90 cpv. 1 lett. b OG , per quali ragioni esse sarebbero in chiaro contrasto con la situazione di fatto (cfr., sulle esigenze di motivazione, DTF 129 I 113 consid. 2.1 e rinvii). D'altra parte, essenzialmente sulla base dello studio 19 luglio 1999 eseguito dal Consorzio ingegneri per il catasto dei rischi naturali per conto dell'Istituto di scienze della terra, la Corte cantonale, senza incorrere nell'arbitrio, ha rilevato che il pericolo di caduta di sassi non era limitato alle particelle n. XXX e YYY, ma riguardava un territorio relativamente ampio, in parte già edificato, in cui esse erano inserite. Premesso che nell'istituzione delle zone edilizie occorre fare capo a criteri pianificatori generali e non alle esigenze edificatorie della singola particella (DTF 114 Ia 245 consid. 5b pag. 251), l'attuazione di interventi di sicurezza circoscritti ai fondi dei ricorrenti in vista della loro costruzione di per sé non appare pertanto adeguata e sufficiente a garantire, nel complesso, l'idoneità del comparto all'edificazione secondo l' art. 15 LPT . Allo stadio attuale, nelle condizioni naturali esistenti, il diniego di assegnare le particelle litigiose alla zona edificabile risponde quindi ad un sufficiente interesse pubblico e non appare lesivo del principio della proporzionalità.

E. 4

I ricorrenti ritengono che il provvedimento comporterebbe una disparità di trattamento tra i pochi proprietari che, come loro, non hanno ancora edificato i fondi e coloro che già lo hanno fatto e che colà abitano.

Il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge ha una portata necessariamente limitata nell'ambito di provvedimenti pianificatori, identificandosi in sostanza con il divieto dell'arbitrio: per non essere ritenuta manifestamente insostenibile, la delimitazione delle zone deve essere fondata su criteri pianificatori oggettivi e ragionevoli (DTF 121 I 245 consid. 6e/bb e rinvii, 117 Ia 434 consid. 3e; sentenza 1P.641/2002 del 21 marzo 2003, consid. 3.1, parzialmente pubblicata in RDAT II-2003, n. 52, pag. 207 segg.). In concreto, il diniego dell'approvazione della zona edificabile non riguarda unicamente le particelle dei ricorrenti né i soli terreni rimasti ineditati, ma si estende all'intero comparto soggetto a pericoli naturali e comprende, appunto, anche i fondi vicini già costruiti. Il provvedimento è inoltre basato su una valutazione di natura pianificatoria oggettiva, segnatamente su approfondite analisi geologiche, che hanno portato a ravvisare una situazione di pericolo e ad escludere quindi, allo stadio attuale, l'idoneità del comprensorio all'edificazione: esso non viola quindi l'invocato principio, il quale non conferisce del resto alcun diritto ad un trattamento pianificatorio contrario alla LPT (DTF 113 Ia 444 consid. 6).

E. 5

I ricorrenti ritengono violato anche il principio della buona fede, poiché in una lettera del 25 giugno 1998 il Comune di Morcote avrebbe assicurato loro, prima dell'acquisto delle particelle, ch'esse erano situate nella zona edificabile secondo il piano regolatore allora vigente e che la revisione dello stesso non prevedeva cambiamenti.

Dinanzi alla Corte cantonale, i ricorrenti non hanno fatto riferimento a tale scritto per fondare la loro buona fede, sicché la censura è sostanzialmente nuova e quindi inammissibile nell'ambito del ricorso di diritto pubblico (DTF 119 II 6 consid. 4a, 118 III 37 consid. 2a e rinvii). Comunque, l'accennata lettera nemmeno ha il tenore esposto dai ricorrenti e non contiene alcuna assicurazione concreta a loro favore. Essa si limita ad indicare la situazione delle particelle secondo il precedente piano regolatore, senza fornire informazioni concrete relativamente al loro futuro trattamento pianificatorio. Né, tanto meno, come rettamente rilevato dal TPT, i ricorrenti possono prevalersi con successo del contenuto dell'esame preliminare della revisione del piano regolatore eseguito dal Dipartimento del territorio, destinato al Municipio: tale atto non contiene infatti alcuna assicurazione vincolante nei loro confronti riguardo all'assetto pianificatorio definitivo delle particelle, soggetto peraltro all'approvazione del Consiglio di Stato (cfr. art. 33 e 37 della legge cantonale di applicazione della LPT, del 23 maggio 1990 [LALPT]). La censura è quindi manifestamente infondata.

E. 6

I ricorrenti sostengono inoltre che, confermando la decisione governativa nonostante la mancata adozione del PZP e del PCPR, la Corte cantonale avrebbe di fatto modificato la LTPN adottata dal legislatore ticinese e violato quindi il principio della separazione dei poteri. Sennonché, così argomentando, i ricorrenti fanno semmai valere un'eventuale errata applicazione della LTPN da parte della Corte cantonale, ma non sostanziano, con una motivazione conforme all' art. 90 cpv. 1 lett. b OG , una pretesa violazione dell'invocato principio, il quale tutela il rispetto della ripartizione costituzionale delle competenze e, in ambito legislativo, esige che le norme generali astratte siano emanate dall'organo competente nella forma per loro prevista (DTF 130 I 1 consid. 3.1, 128 I 327 consid. 2.1 e rinvii). Né essi rendono altrimenti plausibile che il TPT avrebbe applicato una legge non ancora adottata o disatteso gli art. 33 cpv. 3 lett. b LPT e 38 LALPT.

E. 7

Ne segue che il ricorso, in quanto ammissibile, deve essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG). Non si assegnano ripetibili.

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