

BGer 1P.608/2003 vom 16. September 2004

Bundesgericht, 2004-09-16, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.608_2003

FR: TF 1P.608/2003 du 16 septembre 2004

IT: TF 1P.608/2003 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 del ricorrente, proprietario della particella toccata dalla procedura pianificatoria, è data secondo l' art. 88 OG (DTF 129 I 337 consid. 1.3 e rinvii).

Gli invocati principi della legalità e della sicurezza del diritto non costituiscono tuttavia diritti costituzionali individuali azionabili autonomamente con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale (DTF 127 I 60 consid. 3a, 123 I 1 consid. 2b e rinvii; Alexander Ruch, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zurigo 1999, pag. 15/16, n. 33). La criticata violazione degli stessi si confonde quindi con la censura di violazione della garanzia della proprietà.

E. 1.2

Il giudizio impugnato, che respinge in quanto ammissibile l'impugnativa presentata dal ricorrente contro la risoluzione governativa, conferma in sostanza la sospensione dell'inserimento in zona edificabile dei fondi esposti a pericoli naturali e del giudizio sul suo gravame 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 del fondo litigioso 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 della particella n. XXX alla zona edificabile, la decisione contestata può quindi provocare al ricorrente un pregiudizio irreparabile secondo l' art. 87 cpv. 2 OG , sicché, contro di essa, il ricorso di diritto pubblico è di principio ammissibile.

E. 1.3

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 il ricorrente chieda più dell'annullamento della sentenza impugnata, segnatamente di attribuire immediatamente il suo fondo alla zona residenziale, il gravame è inammissibile.

E. 2.1

Il ricorrente rimprovera alla Corte cantonale di essere incorsa in un diniego di giustizia per avere omesso di esprimersi sulla legalità della risoluzione governativa, applicando così arbitrariamente anche l'art. 65 cpv. 4 della legge cantonale di procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966 (LPamm), secondo cui il Tribunale cantonale non può modificare la decisione impugnata a danno del ricorrente. Sostiene inoltre che il TPT avrebbe dato prova di eccessivo riserbo nell'esaminare la fattispecie, rifiutandosi di entrare nel merito delle censure sollevate.

E. 2.2

Il diritto di essere sentito, sancito dall' art. 29 cpv. 2 Cost. , impone all'autorità di confrontarsi con le allegazioni ricorsuali rilevanti per il giudizio e di motivare la propria sentenza in modo che l'interessato e l'istanza di ricorso possano afferrarne la portata. Non occorre per contro che l'autorità esamini espressamente ogni censura in fatto e in diritto priva di rilevanza per il giudizio (DTF 126 I 97 consid. 2b, 124 II 146 consid. 2a). Ora, la Corte cantonale ha diffusamente esposto nel suo giudizio le ragioni per cui condivideva la decisione del Consiglio di Stato di non approvare, per il momento, l'inserimento del comparto interessato alla zona edificabile. Il TPT ha tenuto conto delle contestazioni sollevate dal ricorrente, rilevando in particolare che, effettivamente, non era stato previamente allestito un piano delle zone esposte a pericolo (PZP), secondo quanto stabilito dalla legge cantonale sui territori soggetti a pericoli naturali, del 29 gennaio 1990 (LTPN). Fondandosi su studi e perizie geologiche, i giudici cantonali hanno nondimeno accertato per il comprensorio in cui il fondo è inserito un'esposizione a pericoli naturali: hanno quindi ritenuto che le carenze procedurali non potevano comunque comportare, in mancanza di interventi di premunizione, l'immediata assegnazione del comparto all'area edificabile. Certo, la Corte cantonale ha lasciato sostanzialmente indecisa la questione di sapere se il Governo avesse potuto sospendere la decisione di approvazione della zona edificabile; tuttavia, come è stato rilevato nel giudizio impugnato, l'alternativa a tale soluzione sarebbe stata il diniego puro e semplice dell'approvazione ed il rinvio degli atti al Comune per la presentazione, dopo l'adozione del PZP, di una nuova variante. Lasciando aperto il quesito della legittimità, dal profilo procedurale, della sospensione e rinunciando d'altra parte a riformare la risoluzione governativa a svantaggio del ricorrente, la Corte cantonale non ha quindi violato né il diritto di essere sentito né l'art. 65 cpv. 4 LPamm.

E. 3.1

Il ricorrente ritiene violata la garanzia della proprietà, poiché la Corte cantonale non avrebbe tenuto conto del fatto che il territorio colpito dal provvedimento sarebbe già urbanizzato e ampiamente edificato e che, in tali condizioni, la giurisprudenza del Tribunale federale ammetterebbe la possibilità di edificare a determinate condizioni anche nei settori esposti a pericoli.

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 dalla mancata adozione dei piani per l'accertamento e la premunizione dei territori soggetti a pericoli naturali previsti dalla LTPN - ciò che costituisce comunque una carenza lesiva dell'autonomia comunale (cfr. sentenza 1P.591/2003 nella causa Comune di Morcote) - l' art. 15 LPT 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

Il ricorrente sostiene prevalentemente che, in concreto, considerati la già importante edificazione del comprensorio e i tempi lunghi che comporterebbe l'allestimento dei piani previsti dalla LTPN, sarebbe senz'altro possibile eseguire interventi costruttivi diversificati a dipendenza del grado di pericolosità del comparto. Ritiene, in sostanza, adeguata la disciplina dell'art. 31 NAPR, che prevede, per la zona a rischio medio, la possibilità di eseguire nuove costruzioni a condizione che siano attuati determinati interventi di protezione a carico del proprietario. Il ricorrente non fa tuttavia esplicitamente valere che gli accertamenti contenuti nel giudizio impugnato riguardo allo stato di insicurezza dell'intero settore colpito, fondati su studi e perizie geologiche approfondite eseguite dopo l'entrata in vigore del precedente piano regolatore, sarebbero manifestamente insostenibili e quindi arbitrari. Né egli si confronta 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, il TPT non ha accertato che il comparto in cui è inserita la particella n. XXX sarebbe ineditato, ma, fondandosi sostanzialmente sullo studio del 19 luglio 1999 eseguito dal Consorzio ingegneri per il catasto dei rischi naturali per conto dell'Istituto di scienze della terra, ha in modo non arbitrario rilevato che il pericolo di caduta di sassi riguardava un territorio relativamente ampio, prevalentemente

già edificato. 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 limitati al solo fondo del ricorrente in vista di un'eventuale costruzione non appare, nelle condizioni naturali esistenti, adeguata e sufficiente a garantire, nel complesso, l'idoneità del comparto all'edificazione secondo l' art. 15 LPT . Né una diversa conclusione si impone sulla base della sentenza pubblicata in DTF 114 Ia 245 (in particolare consid. 5b), richiamata dal ricorrente. Certo, l'istituzione di una zona edificabile implica una ponderazione di interessi, segnatamente riguardo agli scopi ed ai principi pianificatori (art. 1, 2 e 3 LPT), ai requisiti del comprensorio già edificato in larga misura (art. 15 lett. a LPT), alla necessità dell'edificazione e dell'urbanizzazione (art. 15 lett. b LPT). Ciò presuppone tuttavia che le esigenze minime di edificabilità, segnatamente dal profilo tecnico e delle condizioni naturali dei luoghi, siano adempiute (cfr. pure il rinvio della citata sentenza a DTF 113 Ia 444 consid. 4b/bc). Ora, come si è visto, nella situazione esistente, in assenza di interventi di premunizione, queste premesse non risultano adempiute.

E. 3.5

Ove accenna ad una violazione della fiducia da lui riposta nelle autorità e nella stabilità del piano, il ricorrente disattende che l'esame preliminare della revisione del piano regolatore, su cui egli fonda la censura, è eseguito dal Dipartimento del territorio all'attenzione del Municipio (art. 33 della legge cantonale di applicazione della LPT, del 23 maggio 1990 [LALPT]) e non costituisce un'assicurazione concreta nei confronti del ricorrente riguardo al trattamento pianificatorio definitivo della sua particella, soggetto all'approvazione del Consiglio di Stato (art. 37 LALPT). Né egli poteva dedurre una simile assicurazione dalla circostanza che il previgente piano regolatore, entrato in vigore il 2 luglio 1991, inseriva il fondo nella zona edificabile. In effetti, premesso che dalla garanzia della proprietà non deriva l'incondizionato diritto per il proprietario di mantenere durevolmente il suo fondo nella medesima zona (DTF 123 I 175 consid. 3a e rinvii, 114 Ia 32 consid. 6), il principio della stabilità dei piani non ha una portata assoluta poiché i piani regolatori sono riesaminati e, se del caso, adattati, oltre che nel caso di un cambiamento notevole delle circostanze (art. 21 cpv. 2 LPT), di regola entro un termine di quindici anni (art. 15 lett. b LPT ; DTF 119 Ib 138 consid. 4e pag. 145; sentenza 1P.293/1994 del 20 dicembre 1994, consid. 3c, pubblicata in ZBl 97/1996 pag. 36 segg.). Al proposito non risulta, né il ricorrente lo sostiene, che, visto il tempo trascorso dall'entrata in vigore del precedente piano regolatore, una revisione non si giustificava (cfr. inoltre l'art. 41 cpv. 1 LALPT, secondo cui il piano regolatore è sottoposto a verifica, di regola, ogni dieci anni).

E. 4

Il ricorrente sostiene inoltre che il provvedimento comporterebbe una disparità di trattamento tra le tre proprietà presenti nel comparto ancora inedificate e quelle già costruite, ulteriormente utilizzabili per l'abitazione.

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 la particella del ricorrente, né i soli terreni rimasti inedificati, 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, d'altra parte, in linea di principio, alcun diritto ad un trattamento pianificatorio contrario alla LPT (DTF 113 Ia 444 consid. 6).

E. 5

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.