

TI_GERICHTE 52.2012.316 vom 2. November 2012

TI Tribunale d'appello, 2012-11-02, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2012.316

FR: TI_GERICHTE 52.2012.316 du 2 novembre 2012

IT: TI_GERICHTE 52.2012.316 del 2 novembre 2012

Regeste

Iniziativa popolare comunale irricevibile siccome incompatibile con l'ordinamento giuridico superiore

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 208 cpv. 1 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL 2.1.1.2).

E. 1.2.1

Giusta l'art. 209 LOC, sono legittimati a ricorrere contro le decisioni degli organi comunali ogni cittadino del comune (lett. a) e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse legittimo (lett. b).

E. 1.2.2

Il Consiglio di Stato ha ritenuto "pacifica", la legittimazione attiva del Comitato d'iniziativa RI 1 in base all'art. 209 lett. b LOC. A torto, tuttavia, poiché il Comitato ricorrente non ha personalità giuridica. Non è infatti un'associazione dotata di statuti (art. 60 cpv. 1 codice civile svizzero del 10 dicembre 1907; CC; RS 210; RDAT I-1991 n. 19, 1990 n. 28), ma soltanto una società semplice (art. 62 CC; art. 530 codice delle obbligazioni del 30 marzo 1911; CO; RS 220): forma societaria priva di personalità giuridica che non può in nessun caso essere parte di un procedimento di ricorso (RDAT cit., ibidem). Legittimati a ricorrere giusta l'art. 209 lett. a LOC erano invece i tre membri del Comitato, qui comparenti, in quanto cittadini attivi di Bellinzona. Considerato che la giurisprudenza riconosce ai membri di un comitato d'iniziativa la facoltà di agire sotto il nome di questo (STF 1C_395/2010 del 7 febbraio 2011 consid. 1.1 con rinvio alla 1C_174/2010 del 14 dicembre 2010 consid. 1.2.; Michel Besson, Legitimation zur Beschwerde in Stimmrechtssachen, in: ZBJV 147/ 2001, pag. 843 segg., n. II.4.b), seppur per un altro motivo, la decisione del Consiglio di Stato di ammettere il ricorso può dunque essere confermata.

E. 1.3

Il ricorso, tempestivo (art. 46 legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966; LPamm; RL 3.3.1.1), è dunque ricevibile in ordine.

E. 1.4

Oggetto del contendere è unicamente la proponibilità del secondo dispositivo (2) dell'iniziativa. La regolarità dell'iniziativa popolare "RI 1 - Per un'area verde pubblica nell'ex campo _____" non è messa in dubbio dalle parti, così come non è contestata la ricevibilità del punto 1 della stessa. Al Tribunale viene chiesto unicamente di verificare

se il punto 2 dell'iniziativa sia ricevibile, come vorrebbero i ricorrenti, oppure no, come pretendono il municipio e il Consiglio di Stato. L'esame del Tribunale, vincolato alla domanda dei ricorrenti, è dunque circoscritto a tale contestazione (Marco Borghi/ Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997 , n. 4 ad art. 65 LPamm).

E. 2

Violazione del diritto di essere sentito

E. 2.1

L'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) sancisce il diritto dell'interessato a esprimersi prima che sia presa una decisione che lo concerne, di fornire prove sui fatti suscettibili d'influenzarla, di poter consultare gli atti di causa, di partecipare all'assunzione delle prove, di prenderne conoscenza e di pronunciarsi in merito, come pure di addurre i propri argomenti (DTF 129 V 73 consid. 4.1, 127 I 54 consid. 2b, 126 I 7 consid. 2b con rinvii; RDAT I-2000 n. 42 consid. 2b, pure con rinvii; Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller , Schweizerisches Bundesstaatsrecht, VII^a edizione, Zurigo 2008, n. 836). Il diritto di essere sentito è di natura formale; la sua violazione implica, di principio, l'annullamento della decisione resa dall'autorità, indipendentemente dalla prova di un interesse da parte del ricorrente o dalle probabilità di esito favorevole nel merito del gravame (RDAT cit. consid. 3a, con rinvii; Häfelin/Haller/Keller , op. cit., n. 839; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Hulmann , Allgemeines Verwaltungsrecht, VI^a edizione, Zurigo 2010, n. 1709). Secondo la regola generale di cui all'art. 26 cpv. 1 LPamm, ogni decisione deve essere motivata per iscritto. Scopo dell'obbligo della motivazione, componente essenziale del diritto di essere sentito, è di permettere al destinatario di afferrare le ragioni che stanno alla base della decisione e se del caso di deferirla con piena cognizione di causa a una giurisdizione superiore, la quale possa a sua volta esercitare un suo controllo effettivo (RDAT 1988 n. 45; Adelio Scolari , Diritto amministrativo, parte generale, II^a edizione, Cadenazzo 2002, n. 558-594; Borghi/Corti , op. cit. n. 2c ad art. 26). Non occorre che la motivazione si esprima su tutti gli argomenti di fatto o di diritto toccati dal ricorso. L'autorità può limitarsi ai punti essenziali ai fini del giudizio (RDAT I-1999 n. 27 consid. 3b).

E. 2.2

Secondo i ricorrenti il Consiglio di Stato avrebbe violato il diritto di essere sentito, emanando un giudizio sorretto da una motivazione carente. Esso non avrebbe spiegato a sufficienza la decisione di dichiarare irricevibile il punto 2 dell'iniziativa, omettendo di indicare quali leggi esso disattenderebbe. L'eccezione non è priva di un certo pregio. La motivazione secondo cui non si può introdurre nel PR un disposto normativo che limiti l'elaborazione di future varianti addotta per giustificare la decisione di inammissibilità appare in effetti piuttosto sbrigativa. Non diventa più convincente per il fatto che venga addotta a due riprese. Anche se sprovvista di riferimenti a precise disposizioni di legge, questa motivazione non ha comunque impedito ai ricorrenti capire le ragioni alla base del giudizio censurato e di esercitare compiutamente i loro diritti di difesa, contestandole presentando un ricorso articolato e circostanziato.

E. 3

Ricevibilità dell'iniziativa

E. 3.1.1

Nei comuni ove è stato istituito il consiglio comunale, il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3000, può presentare sotto forma di iniziativa popolare delle proposte su taluni oggetti di competenza del legislativo: più precisamente su quelli contemplati all'art. 13 cpv. 1 lett. a, d, e, g, h ed i LOC ed inoltre nei casi stabiliti da leggi speciali (art. 76 cpv. 1, 3 e 4 LOC).

E. 3.1.2

Entro un mese dalla presentazione il municipio esamina se la domanda di iniziativa popolare è regolare e ricevibile, dopo di che esso pubblica all'albo la sua decisione (art. 76 cpv. 5 LOC). La LOC non precisa che cosa s'intenda con regolarità e ricevibilità (sino al 31 dicembre 1999 la legge parlava, a quest'ultimo riguardo, di proponibilità) di un'iniziativa popolare. Essa deve tuttavia essere considerata regolare quando soddisfa i presupposti formali per la sua riuscita: segnatamente la sottoscrizione da parte di almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3000, nel termine di 90 giorni dal suo deposito (art. 76 cpv. 3). La giurisprudenza del Tribunale amministrativo ha già avuto modo di stabilire che un'iniziativa popolare deve essere considerata ricevibile quando, oltre a concernere un oggetto definito all'art. 76 cpv. 1 LOC, è formulata con chiarezza, ossequia i principi dell'unità della materia e della forma, è compatibile con l'ordinamento giuridico federale, cantonale e comunale e si presta infine a realizzazione (cfr. RDAT II-1995 n. 4 consid. 3.2., con rinvii).

E. 3.1.3

L'esame della ricevibilità di un'iniziativa popolare concernente la modifica di un piano regolatore deve parimenti estendersi, secondo prassi e dottrina, alla compatibilità della modifica con l'art. 21 cpv. 2 LPT (recepito all'art. 41 cpv. 2 LALPT, dal 1° gennaio 2012 art. 33 cpv. 2 Lst): in altre parole, la modifica deve apparire giustificata da un notevole cambiamento delle circostanze, rispettivamente non deve pregiudicare la facoltà per le autorità di procedere in futuro, verificandosi le stesse condizioni, a una (ulteriore) modifica del piano regolatore medesimo (RDAT II-1995 n. 4 consid. 3.2. i.f. con riferimenti).

E. 3.1.4

L'adozione di un piano regolatore o di sue varianti esige infatti una ponderazione globale di tutti gli interessi determinanti, pubblici e privati, in relazione con l'utilizzazione del suolo, e non può avvenire secondo rigidi schematismi. La circostanza che vi sia stata un'evoluzione della situazione di fatto o giuridica dall'entrata in vigore del piano regolatore che è sottoposto a verifica e modificazione potrebbe teoricamente portare ad un suo adattamento periodico frequente. Ciò non di meno, questo strumento deve, al fine di adempiere gli scopi per i quali è stato introdotto, beneficiare di una certa stabilità. Il diritto cantonale prevede la verifica del piano regolatore, di regola, ogni 10 anni (art. 41 cpv. 1 LALPT; dal 1° gennaio 2012 art. 33 cpv. 1 Lst); esso può essere modificato o integrato in ogni tempo se l'interesse pubblico lo esige (art. 41 cpv. 2 LALPT). A ogni modo, tale regolamentazione trova i suoi limiti nell'art. 21 cpv. 2 LPT, per il quale la modificazione di un piano regolatore può avvenire solamente a condizione che le circostanze siano cambiate, che questi mutamenti concernano i criteri determinanti della pianificazione, che i cambiamenti siano notevoli e che un adattamento del piano di utilizzazione si renda necessario (RDAT II-1998 n. 49 consid. 3a con rinvii; in questo senso va anche l'art. 33 cpv. 2 Lst, in vigore dal 1° gennaio 2012). Il legislatore ha così voluto garantire ai proprietari di fondi, per i quali il piano

regolatore è vincolante (art. 21 cpv. 1 LPT), una certa sicurezza giuridica in questo ambito, anche se essi non possono dedurre dal fatto che il loro fondo sia stato un tempo inserito in una determinata zona, che questo rimanga costantemente attribuito alla stessa zona.

E. 3.2.1

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che il punto 2 dell'iniziativa fosse irricevibile, siccome introdurrebbe un'inammissibile limitazione della possibilità di elaborare future varianti. I ricorrenti sostengono invece che esso concretizzi sul piano comunale gli scopi e principi pianificatori previsti dalla Cost., dalla LPT e dal piano direttore cantonale. Esso fornirebbe dunque unicamente indicazioni pratiche; del resto, proseguono i ricorrenti, la legge non proibirebbe a un comune di limitare l'estensione della zona edificabile in modo più severo di quanto previsto dal piano direttore cantonale. Vietando al comune di imporsi delle regole sulla pianificazione territoriale che concretizzano i principi pianificatori cantonali, il Governo avrebbe leso l'autonomia del comune garantita dall'art. 16 cpv. 2 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (Cost./TI, RL 1.1.1.1). La decisione in esame sarebbe arbitraria, siccome non sorretta da motivi oggettivi e ragionevoli. Essa, inoltre, disattenderebbe i diritti politici dei cittadini (art. 34 Cost. e 76 cpv. 1 LOC).

E. 3.2.2

Contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, il punto 2 dell'iniziativa non attua affatto i principi pianificatori che evocano. Al contrario, esso si pone in palese contrasto con l'art. 21 cpv. 2 LPT, introducendo un momento di staticità che contraddice il carattere dinamico del processo pianificatorio. La pianificazione del territorio costituisce invero un compito permanente e costante, che nei limiti sopra illustrati deve tener conto del cambiamento delle circostanze (Bernhard Waldmann/Peter Hänni , Raumplanungsgesetz, Berna 2006, n. 11 ad art. 21). Rendendo rigido e immutabile nel tempo l'assetto pianificatorio adottato con riferimento al "verde urbano", la disposizione impedirebbe al pianificatore comunale di procedere a futuri adeguamenti, che si rendessero necessari in funzione dei mutamenti, oggi imprevedibili, delle circostanze che l'hanno determinato. Nella misura in cui esclude a priori qualsiasi riduzione di questa componente del territorio, la norma introdurrebbe una pregiudiziale che precluderebbe all'autorità la possibilità di valutare questo aspetto nell'ambito della ponderazione degli interessi in gioco. Ponderazione, che - per principio - deve essere globale ed esente da condizionamenti che non siano quelli dettati dal diritto di rango superiore. Pregiudicando l'adattamento delle scelte pianificatorie al mutamento delle circostanze che le hanno determinate, la disposizione in esame appare inconciliabile con gli scopi e principi pianificatori esplicitati agli art. 1 e 3 LPT e non da ultimo con l'art. 75 cpv. 1 Cost. (cfr. sul tema ZBl 7/1994 pag. 321 consid. 3b con riferimenti). Il suo tenore, chiaro e inequivocabile, non lascia nemmeno spazio ad un'interpretazione conforme al diritto di rango superiore in applicazione del principio in dubbio pro populo . Entro questi limiti, l'iniziativa è dunque irricevibile.

E. 4

Fondandosi su una corretta applicazione del diritto, il giudizio impugnato non risulta dunque arbitrario, contrario alla buona fede o lesivo dello stato di diritto e dei diritti politici dei cittadini. Né viola l'autonomia comunale, istituto che per costante giurisprudenza non permette di tutelare soluzioni contrarie al diritto (DTF 116 I a 221 consid. 2c, 113 Ia 192 consid. 2d; RDAT II-1997 n. 23 consid. 2, 1989 n. 26 consid. 2c con rinvii). Va dunque

confermato.

E. 5

L'emanazione dell'odierno giudizio rende priva d'oggetto la domanda di concessione dell'effetto sospensivo.

E. 6

Per i motivi che precedono, il ricorso deve essere respinto. Considerata la carente motivazione del giudizio impugnato e ritenuto che i ricorrenti sono insorti a tutela dei diritti politici, si prescinde dal prelievo della tassa di giustizia e delle spese (art. 28 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. Non si prelevano la tassa di giustizia e le spese. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 113 segg. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il
presidente Il segretario

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