

# **TI\_GERICHTE 52.2017.120 vom 11. Juni 2018**

TI Tribunale d'appello, 2018-06-11, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2017.120](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2017.120)

FR: TI\_GERICHTE 52.2017.120 du 11 juin 2018

IT: TI\_GERICHTE 52.2017.120 del 11 giugno 2018

## **Regeste**

Ricevibilità di un'iniziativa popolare comunale volta alla modifica del piano regolatore

## **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). Certa è la legittimazione attiva di Ricorrente, già validamente insorto davanti al Consiglio di Stato (art. 209 lett. a LOC) e destinatario della decisione impugnata (art. 65 cpv. 1 legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 3.3.1.1). Tempestivo (art. 68 LPAm), il ricorso è ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli atti, senza accertamenti istruttori (art. 25 cpv. 1 LPAm).

### **E. 1.2**

Il ricorso porta in calce la dicitura "per accordo, il comitato d'iniziativa" seguita dalle firme di Promotore 2, Promotrice 1 e Promotore 3. Già nell'ambito dello scambio degli allegati, il giudice delegato non ha ritenuto che i promotori abbiano inteso insorgere contro la decisione del Governo e ha notificato l'atto solamente a Ricorrente, considerandolo unico ricorrente. Ciò viene ora condiviso dall'intero Collegio giudicante. Intanto, l'intestazione riporta unicamente il suo nominativo. In secondo luogo, non risulta che i promotori siano insorti in prima istanza. Infine, Ricorrente nulla ha eccepito in seguito alle decisioni processuali, rispettivamente dalle risposte notificategli che lo indicavano chiaramente come unico ricorrente. In questi termini, tale sottoscrizione viene intesa dal Tribunale come sostegno, ovvero certificazione di conformità con gli intenti dell'iniziativa, da parte dei promotori.

### **E. 2**

Data la sua natura formale e la conseguente valenza dirimente (DTF 137 I 195 consid. 2), dev'essere preliminarmente esaminata la censura relativa al diritto di essere sentito, che il ricorrente ritiene essere stato violato poiché il Consiglio di Stato non avrebbe sufficientemente motivato la propria decisione. In particolare, egli rimprovera al Governo di non essersi confrontato con tutte le argomentazioni sollevate, omettendo inoltre di indicare puntualmente le norme giuridiche pertinenti. La censura dev'essere respinta. Infatti, per prassi la motivazione della decisione - obbligo previsto dall'art. 46 cpv. 1 LPAm e componente del diritto di essere sentito garantito dall'art. 29 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost. RS 101) - può essere ritenuta sufficiente quanto l'autorità menziona brevemente le ragioni che l'hanno spinto a decidere in un senso piuttosto che in un altro, ponendo in questo modo le parti nella situazione di rendersi conto della portata del giudizio e delle eventuali possibilità d'impugnazione dello

stesso (DTF 134 I 83 consid. 4.1, 129 I 232 consid. 3.2, 126 I 97 consid. 2b, 121 I 54 consid. 2c, 117 Ib 64 consid. 4), oppure quando risulta implicitamente dai diversi considerandi che compongono la decisione (STF 2C\_505/2009 del 29 marzo 2010 consid. 3.1) o da rinvii ad altri atti (cfr. STF 2A.199/2003 del 10 ottobre 2003 consid. 2.2.2 e 1P.708/1999 del 2 febbraio 2000 consid. 2). Non occorre che la motivazione si esprima su tutti gli argomenti di fatto o di diritto. L'autorità può limitarsi ai punti essenziali (RDAT I-1999 n. 27 consid. 3b). Ora, se è vero che le motivazioni addotte dal Consiglio di Stato sono a tratti succinte e si esauriscono per lo più in una trascrizione delle tesi espone dal municipio nella risposta, esse adempiono ai requisiti testé enunciati. Tant'è che il ricorrente è stato in misura di contestarle esercitando compiutamente il suo diritto di difesa attraverso un atto di ricorso articolato e circostanziato. In ogni caso, le censure sollevate dall'insorgente non tendono a contestare l'adeguatezza della decisione, di modo che il potere cognitivo del Tribunale coincide nel caso concreto con quello del Consiglio di Stato (art. 69 cpv.1 e 2 LPAm). In questi termini, anche se violazione del diritto di essere sentito vi fosse stata, essa sarebbe sanata in questa sede. Sapere se i motivi della decisione impugnata siano pertinenti e corretti è questione di merito, che viene esaminata in appresso.

### **E. 3.1**

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

### **E. 3.2**

e 3.3). Quando un'iniziativa è redatta in forma elaborata e dunque la proposta è suscettibile di tradursi direttamente in testo di legge se accettata, il margine d'interpretazione risulta più esiguo rispetto al caso in cui essa viene presentata in forma generica. Questo poiché nella prima ipotesi la sua conformazione al diritto superiore può essere conseguita unicamente in sede esecutiva, mentre nella seconda compete al legislativo comunale elaborare concretamente una soluzione rispettosa sia della volontà popolare espressa nel testo dell'iniziativa, sia del diritto in vigore (DTF 105 Ia 362 consid. 4). Quando poi, come in concreto, l'iniziativa concerne la modifica di un piano regolatore, l'esame, nella presente sede, della compatibilità con le norme di natura pianificatoria di rango superiore (federali e cantonali) è volta unicamente a bloccare le illegalità più evidenti; restano infatti riservate le decisioni delle autorità di approvazione e di ricorso contro l'adozione della nuova pianificazione, che saranno chiamate a eseguire un esame più approfondito dell'oggetto (RDAT II-1995 n. 4 consid. 3.3 con rinvio a Aldo Zaugg, *Die Gemeindeinitiative in Bau- und Planungssachen*, in: BVR 1983 pag. 317 segg., 326 e a Manuel Bianchi, *La révision du plan d'affectation communal*, Losanna 1990, pag. 125).

### **E. 4**

Nel caso concreto la regolarità dell'iniziativa è data. Del resto nemmeno le parti pretendono altrimenti. Controversa, per contro, è la sua ricevibilità. Posto che essa è volta a modificare il piano regolatore, ciò che può effettivamente formare l'oggetto di una proposta popolare (art. 76 cpv. 1 combinato con l'art. 13 cpv. 1 lett. d LOC), resta da verificare l'ossequio dei requisiti giurisprudenziali, enunciati in precedenza (consid. 3.2).

### **E. 5**

Prima di entrare nel merito delle contestazioni, il Tribunale riassume brevemente il quadro normativo di riferimento dell'iniziativa in rassegna.

### **E. 5.1**

La protezione della natura e del paesaggio compete ai cantoni (art. 78 cpv. 1 Cost.). Nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione prende in considerazione gli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio. Ha cura dei paesaggi, dei siti caratteristici, dei luoghi storici nonché dei monumenti naturali e culturali; quando l'interesse pubblico lo richiede, li conserva integri (art. 78 cpv. 2 Cost.; inoltre art. 3 cpv. 1 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966; LPN; RS 451). Secondo l'art. 3 cpv. 1 LPN, la Confederazione, i suoi stabilimenti e le aziende federali come pure i cantoni sono tenuti, nell'adempimento dei compiti della Confederazione, a provvedere affinché le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, le rarità naturali e i monumenti culturali siano rispettati e, ove predomini in essi l'interesse generale, siano conservati intatti. Il Consiglio federale, sentiti i cantoni, compila gli inventari degli oggetti di importanza nazionale (art. 5 cpv. 1, prima frase, LPN). Questi inventari hanno poi una rilevanza certa anche per i cantoni nell'adempimento di compiti propri; essi devono tenerne conto nelle loro pianificazioni direttrici (art. 6 cpv. 4 legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979; LPT; RS 700) e proteggere i relativi oggetti in maniera adeguata mediante la pianificazione dell'utilizzazione ( STA 90.2008.32 del 7 gennaio 2009 consid. 7 e relativi rinvii, confermata dal Tribunale federale con sentenza 1C\_75/2009 del 28 luglio 2009 consid. 3). È quanto si avvera, nel nostro Cantone, per i comuni contemplati dall'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere di importanza nazionale (ISOS, secondo la denominazione in lingua tedesca, che si è imposta di fatto anche negli altri idiomi), allestito a norma dell'art. 5 LPN e della relativa ordinanza del 9 settembre 1981 (OISOS; RS 451.12; cfr. anche art. 4 a OISOS). La cifra 4.1. lett. f della scheda P10 del piano direttore incarica l'autorità cantonale di vegliare affinché i comuni adeguino i loro piani regolatori conformemente agli indirizzi dell'ISOS e degli altri inventari federali .

### **E. 5.2**

La protezione del paesaggio è anche uno degli scopi della LPT (art. 3 cpv. 2 lett. a). I piani di utilizzazione (nel nostro Cantone denominati, a livello comunale, piani regolatori, cfr. art. 18 segg. della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; LST; RL 7.1.1.1) disciplinano l'uso ammissibile del suolo, delimitando in particolare le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 1 e 2 LPT). Quest'ultime comprendono (art. 17 cpv. 1 LPT): i ruscelli, i fiumi, i laghi e le loro rive (lett. a); i paesaggi particolarmente belli e quelli con valore naturalistico o storico-culturale (lett. b); i siti caratteristici, i luoghi storici, i monumenti naturali e culturali (lett. c); i biotopi per gli animali e vegetali degni di protezione (lett. d). Il diritto cantonale può prevedere, in vece delle zone protette, altre misure adatte (art. 17 cpv. 2 LPT). Il quadro normativo di riferimento della politica del paesaggio promossa e attuata dal Cantone è oggi integrato nella LST. Oltre all'art. 20 cpv. 2 LST, che annovera a sua volta la zona di protezione tra quelle che possono essere delimitate dal piano delle zone (cfr. anche l'art. 27 n. IX del regolamento LST del 20 dicembre 2011; RLst; RL 7.1.1.1.1), l'art. 105 LST prevede che i paesaggi con contenuti e valori importanti sono tutelati e classificati in oggetti d'importanza nazionale, cantonale o locale (cpv. 1 Lst). L'istituzione della tutela avviene quindi con gli strumenti della pianificazione territoriale (art. 106 LST).

### **E. 5.3**

Nel nostro Cantone è in vigore anche la legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC; RL 9.3.2.1), la quale stabilisce che sono suscettibili di protezione sia i beni culturali mobili, sia quelli immobili (cfr. art. 2 LBC). Non solo oggetti singoli possono essere tutelati; si deve però sempre trattare di prodotto del lavoro dell'uomo: è pertanto il territorio costruito (nuclei, giardini, vie storiche) che può essere protetto in applicazione di questa legge, anche per la sua importanza paesaggistica. Il paesaggio non costruito può essere assoggettato a limitazioni, nella misura in cui sia incluso nel perimetro di rispetto di un bene culturale protetto secondo l'art. 22 cpv. 2 LBC (RtiD II-2013 n. 27 consid. 4.3.1.)

### **E. 6.1**

Secondo il municipio l'iniziativa viola il principio dell'unità della materia, poiché non sussisterebbe nessuna connessione tra la protezione degli edifici che figurano come meritevoli nell'inventario ISOS e la destinazione ad area pubblica di svago delle zone non edificate comprese tra il fiume Ticino e il perimetro edificato della città (lett. a, lett. e, lett. f). Tesi condivisa dal Governo nel giudizio impugnato, ma avversata dal ricorrente.

### **E. 6.2**

Il principio dell'unità della materia - direttamente applicabile anche a livello cantonale e comunale (Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1: L'État, Berna 2013, n. 848) - discende dall'art. 34 cpv. 1 Cost., che garantisce i diritti politici. Tale garanzia protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto (cpv. 2). Da ciò la necessità che i quesiti posti in votazione popolare siano formulati in modo semplice, chiaro e oggettivo, in modo da non indurre in errore il cittadino votante o influenzarne la decisione: ogni elettore deve infatti potersi formare un'opinione nel modo più libero possibile ed esprimere di conseguenza la propria scelta. Il principio dell'unità della materia vieta dunque di mescolare in un unico oggetto sottoposto allo scrutinio popolare più proposte di natura o scopo differenti, che forzerebbero il cittadino a un'approvazione o opposizione globale, allorché potrebbe dividerne solo una parte. Tale massima protegge dunque la libertà dell'elettore impedendo ai promotori di un'iniziativa di riunire in un unico progetto elementi estranei tra loro ai fini di facilitare la raccolta delle firme, aspetto cui la giurisprudenza conferisce una certa importanza (Bénédicte Tornay, *La démocratie directe saisie par le juge*, Ginevra/Zurigo/Basilea 2008, pag. 210; Etienne Grisel, *Initiative et référendum populaires*, III ed., Berna 2004, n. 687). Secondo la terminologia dell'art. 75 cpv. 2 della legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976 (LDP; RS 161.1), per rispettare l'unità materiale le singole parti dell'iniziativa devono essere intrinsecamente connesse. La domanda deve, insomma, concernere un unico oggetto o comunque oggetti strettamente interdipendenti, accomunati da un legame reale e oggettivo, che perseguono i medesimi obiettivi (per tutto quanto precede, cfr. DTF 137 I 200 consid. 2; Piermarco Zen-Ruffinen, *L'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral*, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [curatori], *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurigo 2001, pag. 349 segg., n. 11). Il principio dell'unità materiale è una nozione relativa che dev'essere apprezzata alla luce delle circostanze concrete.

### **E. 6.3**

Nel caso in esame dal titolo stesso dell'iniziativa traspare che essa si pone l'obiettivo di affrontare due temi, ovvero quello della tutela dei monumenti (sviluppata alle lett. a-e), da

un lato, e quello della salvaguardia delle zone verdi (lett. f), dall'altro. Ciò, tuttavia, ancora non significa che il principio dell'unità della materia sia violato. Determinante, piuttosto, è il quesito di sapere se così come formulate le domande poste permettono di perseguire uno scopo comune o, quantomeno, scopi intrinsecamente legati, come appena spiegato. Ora, se come visto la tutela del patrimonio comprende non solo la salvaguardia dei beni culturali ma anche del paesaggio - ovvero il contesto - in cui essi sono inseriti, la conclusione cui sono addivenute le precedenti istanze merita comunque di essere condivisa. Infatti, al chiaro tenore letterale della proposta essa si prefigge innanzitutto di tutelare quegli edifici che "figurano" nell'inventario ISOS. L'iniziativa non specifica di quali edifici ripresi nell'inventario s'intenda; in particolare, potrebbe trattarsi non solo di elementi di cui è auspicata la tutela, ma anche perturbanti. Ora, a questo stadio non è comunque necessario dilungarsi su quest'aspetto, essendo sufficiente ritenere che il postulato di cui alla lett. a dell'iniziativa si concentra sulla protezione del singolo bene che figura nell'inventario, ritenuto d'importanza culturale. Il tema delle zone non edificate, introdotte alla lett. f dei postulati, invece, si prefigge di "salvaguardare" un'ampia (e non precisamente definita) porzione del territorio, per tutt'altri fini, segnatamente di svago e messa a disposizione di aree verdi per la popolazione. Non si pone, dunque, il quesito della tutela dello spazio circostante i beni (culturali), né come singoli oggetti, né come tutela della sostanza edificata storica nel suo complesso. Invano il ricorrente pretende altrimenti. Nemmeno accessoriamente da tale postulato, così come formulato, è desumibile l'intenzione di salvaguardare il contesto dei beni immobili che s'intende tutelare. Anzi: le strutture preconizzate dall'iniziativa (creazione di laghi artificiali con funzione di svago e biotopo) non si pongono in stretta relazione con un simile obiettivo, con il quale potrebbero addirittura risultare in conflitto. In definitiva, si tratta di due temi del tutto distinti. Ancorché entrambi siano afferenti alla pianificazione del territorio e attraverso questa attuati, non sono in una connessione bastante per permettere di ritenere che la libertà di scelta dei cittadini sia stata sufficientemente tutelata. In particolare, l'avente diritto al voto potrebbe essere stato indotto a sottoscrivere il formulario, rispettivamente potrebbe essere influenzato nell'ambito della votazione, mosso dalla ferma volontà di conseguire uno solo dei due obiettivi, pur non condividendo o addirittura avversando l'altro.

#### **E. 6.4**

Il ricorrente chiede che, se constatata la violazione del principio dell'unità materiale, venga mantenuto il postulato di cui alla lett. a. Egli sostiene che esso abbia priorità poiché è il primo in ordine cronologico e il tema degli edifici è trattato da cinque punti (lett. a-e) sui sei elencati. L'intenzione degli iniziativaisti sarebbe dunque chiara. Tale tesi non può essere in alcun modo condivisa. Gli argomenti testé riassunti non permettono affatto di concludere che coloro che hanno sottoscritto il testo l'avrebbero fatto anche solo in presenza dell'ipotesi di cui alla lett. a. Quella proposta dal ricorrente appare una forzatura insostenibile, frutto di libero arbitrio, che non può trovare il suo fondamento nemmeno nel principio di proporzionalità. Una validità parziale dell'iniziativa appare in concreto esclusa, già solo per il fatto che amputata di una delle tematiche in oggetto essa non conterrebbe più la volontà degli iniziativaisti (DTF 139 I 292 consid. 7.2.3 con riferimento a Stéphane Grodecki, *La démocratie directe en Suisse au XXI e siècle - une évolution nécessaire?* In: ZSR 132/2013 II pag. 95 segg., 105). Da respingere è in particolare la tesi della preminenza dell'ipotesi di cui alla lett. a. Intanto i due oggetti sono entrambi menzionati nel titolo della proposta; inoltre il formulario per la raccolta delle firme riporta in carattere grassetto il testo della lett. a così come quello della lett. f, fornendo loro in modo assolutamente chiaro pari dignità. Il

fatto che le lett. b-e siano volte a precisare la proposta di cui alla lett. a, mentre la lett. f è redatta in termini generali costituisce un problema di unità di forma (come si vedrà in seguito), non certo un motivo per ritenere la prima proposta come prioritaria sulla seconda.

#### **E. 6.5**

Ferme queste premesse, la decisione impugnata merita conferma già solo per questo motivo e il ricorso di conseguenza dev'essere respinto.

#### **E. 6.6**

In ogni caso, l'iniziativa dovrebbe essere dichiarata irricevibile anche sotto il profilo del principio dell'unità di forma, nella misura in cui essa è redatta in termini elaborati in relazione al primo oggetto (lett. a-e), mentre la lett. f costituisce di fatto un mandato all'autorità competente di procedere con l'elaborazione di una proposta pianificatoria nel senso auspicato. Le prime proposte sono infatti stese in modo talmente dettagliato da poter (e dover) essere recepite direttamente nelle norme di attuazione del piano regolatore in caso di accettazione (NAPR; regolamento edilizio secondo l'art. 23 cpv. 1 LST). Sotto il profilo materiale esse sono assimilabili a un piano regolatore, siccome disciplinano in modo generalmente vincolante l'utilizzazione ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT; cfr. DTF 138 I 131 consid. 4.2). La proposta di cui alla lett. f deve invece essere oggetto dell'elaborazione di una proposta di variante sulla base delle indicazioni (peraltro vaghe) in essa contenute (art. 77 cpv. 2 LOC). Ciò che conferma la formulazione in termini di mandato all'organo preposto all'adozione del piano regolatore. Per le altre proposte, invece, il legislativo comunale potrà solo elaborare un controprogetto (possibile anche per quanto previsto alla lett. f; cfr. art. 77 cpv. 3 LOC). Anche sotto questo profilo, la dichiarazione d'irricevibilità appare giustificata, non entrando nel caso concreto in linea di conto la possibilità di una dichiarazione di parziale ricevibilità, per i medesimi motivi evocati in precedenza (cfr. anche François Bellanger, *Révision totale et partielle de la Constitution fédérale*, in Thürer/ Aubert/Müller, op. cit., pag. 1247 segg., n. 35).

#### **E. 7**

Ai fini di prevenire future contestazioni, il Tribunale ritiene comunque utile esprimersi brevemente anche sulla conformità del testo dell'iniziativa con l'ordine giuridico superiore. Questo con l'importante premessa che ciò avviene facendo astrazione delle violazioni testé accertate, trattando separatamente le due proposte (lett. a-e, da un lato, lett. f, dall'altro), come se esse fossero stato oggetto di due iniziative distinte. Ciò posto, secondo la prassi di questa Corte, la non conformità di un'iniziativa popolare con l'ordinamento giuridico superiore dev'essere ammessa in modo restrittivo dall'autorità chiamata a pronunciarsi sulla sua validità materiale. In ossequio al principio in dubio pro populo un testo che non ha un senso univoco dev'essere interpretato in modo da permettere l'espressione del voto popolare, evitando per quanto possibile le dichiarazioni di nullità, ciò che permette anche di concretizzare il principio di proporzionalità sancito dall'art. 36 cpv.3 Cost., secondo cui l'intervento dello Stato deve comportare il minor pregiudizio possibile ai diritti dei cittadini (DTF 142 I 216 consid.

#### **E. 8**

Per quanto concerne la lett. f dell'iniziativa che, come visto, è formulata in modo generico e, pertanto, destinata a essere poi concretizzata dal legislativo comunale, il Tribunale non intravede motivi assolutamente perentori per ritenerla già sin d'ora come contraria al diritto di rango superiore. In merito alle proposte alle di cui alle lett. a-e dell'iniziativa, la questione

dev'essere approfondita tenendo presente la loro forma elaborata: il margine d'interpretazione ai fini di ammetterne la conformità col diritto di rango superiore è dunque già di per sé esiguo. Margine che, inoltre, si riduce ulteriormente per il fatto che esse sono formulate in modo perentorio, visto che non viene lasciato alcun potere discrezionale all'autorità chiamata ad applicarle né sono previste possibilità di deroghe. Tali norme sono esaminate nel successivo considerando.

### **E. 9.1**

Come evidenziato in precedenza, già la lett. a della proposta risulta molto problematica, giacché istituisce di fatto una tutela generalizzata per tutti gli "edifici che figurano" nell'ISOS. Non è dunque precisato di quali costruzioni in concreto si tratti, né questo è facilmente desumibile tramite un'interpretazione tendente a favorire l'esercizio dei diritti popolari. Infatti, l'ISOS non è un inventario degli edifici da proteggere - come sembra sotto intendere il testo dell'iniziativa - ma degli insediamenti, dei quali compie un'analisi articolata della sostanza edilizia, non limitata alla singola costruzione. Determinante è piuttosto l'immagine che ne risulta. Non necessariamente ogni edificio degno di protezione viene evidenziato nell'inventario, ma solo se questo occupa una posizione di particolare significato e dominanza per il contesto (cfr. ISOS della Repubblica e Cantone Ticino, vol. 4, Bellinzona Blenio Riviera, Berna 2008, pag. 3 segg.). Con queste premesse, vi è da chiedersi se alla fin fine tale vizio non renda di fatto irrealizzabile la proposta. Quesito che non necessita di essere risolto in questa sede, poiché in ogni caso il sistema sanzionatorio - che costituisce un elemento centrale nell'iniziativa proposta - risulta contrario al diritto di rango superiore. Caduto questo, la sola lett. a non conterrebbe comunque più la volontà dei sottoscrittori dell'iniziativa. Con ciò si può prescindere dall'approfondire quanto previsto alla lett. e.

### **E. 9.2**

Secondo il municipio le sanzioni previste dalla lett. b sarebbero in contrasto con la legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE; RL 7.1.2.1), in particolare l'art. 44 relativo alla sanzione pecuniaria che dev'essere pronunciata nel caso di opere eseguite in contrasto con il diritto edilizio materialmente applicabile, ove la misura del ripristino non entri in linea di conto. Ne risulterebbe, infatti, un cumulo di sanzioni, oltre che la violazione del principio di proporzionalità e di parità di trattamento. Inoltre, il diritto di espropriazione esulerebbe da quanto previsto dalla legge di espropriazione dell'8 marzo 1971 (Lespr; RL 7.3.1.1), siccome non persegue l'attuazione di un'opera di interesse pubblico. Tesi condivise dal Governo, ma avversate dal ricorrente, secondo cui la norma sarebbe perfettamente compatibile con quanto previsto dalla legge, essendo anzi più severa. Inoltre nulla vieterebbe di irrogare due sanzioni. Per quanto concerne l'espropriazione, l'interesse pubblico verrebbe verificato in ambito della procedura espropriativa.

### **E. 9.3**

L'ipotesi di cui alla lett. b è volta a sanzionare le demolizioni di edifici dopo l'entrata in vigore della norma che lo vieta. Entro questi limiti essa si configura quale disposizione di valore afflittivo e non confiscatorio, come invece è il caso per l'art. 44 LE (il quale mira unicamente a vanificare il vantaggio di natura economico derivante dall'opera realizzata in contrasto col diritto materiale; cfr. STA 52.2009.165 del 5 luglio 2010). Lo conferma il tenore della lett. b, che utilizza il termine di "multa", il cui importo è determinato in funzione di un parametro che non considera l'eventuale beneficio derivante dalla

demolizione abusiva per il proprietario. In realtà il contrasto con la legge edilizia risiede nel fatto che il regime delle contravvenzioni alla LE, ai piani regolatori e ai regolamenti edilizi è già stabilito in modo esaustivo dall'art. 46 LE, la cui lettera non necessita di precisazioni da parte del diritto comunale né conferisce ai comuni la facoltà di scostarsene.

#### **E. 9.4**

Evidente - e pertanto rilevabile già in questa sede - è pure il contrasto con la Lespr e, in generale, con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 Cost. le cui restrizioni, al pari di quelle di tutti i diritti fondamentali, soggiacciono alle severe condizioni previste dall'art. 36 cpv. 1-4 Cost. Pertanto, esse devono avere una base legale, essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui, essere proporzionate allo scopo e non ledere i diritti fondamentali nella loro essenza. Ora, come rettamente rilevato dal municipio e condiviso dal Governo, l'espropriazione è volta in linea di principio a permettere l'esecuzione di opere di interesse pubblico. Richiamato l'esiguo potere interpretativo del Tribunale (supra, consid. 8), non è dato di vedere quale interesse pubblico soggiacerebbe all'istituzione sistematica di un simile vincolo, che permetterebbe, anzi obbligherebbe il comune ad acquisire la proprietà fondiaria, senza nemmeno specificarne il motivo né la destinazione.

#### **E. 9.5**

Quanto appena spiegato vale pure in relazione alla proposta di cui alla lett. c, disposizione che il municipio e il Consiglio di Stato ritengono inoltre contraria al divieto di retroattività. In merito a quest'ultima censura la Corte considera quanto segue.

##### **E. 9.5.1**

Il divieto della retroattività risulta dai principi di legalità e prevedibilità e concerne unicamente le regolamentazioni legali che si riferiscono a un evento concluso prima della loro adozione. Sussiste dunque una situazione di retroattività propria se il diritto si applica a una situazione di fatto nata e terminata nel passato, vale a dire a delle situazioni già concluse al momento della sua entrata in vigore. La retroattività è in principio vietata, poiché contraria all'esigenza della sicurezza giuridica che vige in uno Stato di diritto. Le nuove leggi, di norma, dovrebbero esplicitare i loro effetti solo a partire dal momento della loro entrata in vigore. La loro applicazione non pone particolari problemi in presenza di un avvenimento unico, che può essere facilmente isolato nel tempo. Al contrario, laddove sussiste una situazione fattuale che perdura nel tempo, non ancora terminata nel momento in cui v'è stato il cambio di legislazione, il nuovo diritto è in regola generale immediatamente applicabile, salvo disposizione transitoria contraria. In questo caso, esso esplica i suoi effetti su una situazione fattuale anteriore al nuovo diritto. Questo tipo di situazione, qualificata come retroattività impropria è ammissibile se il nuovo diritto si applica unicamente alle conseguenze dei fatti intervenuti dopo la sua entrata in vigore. In effetti, le nuove norme non modificano la situazione di fatto che esisteva al momento della loro entrata in vigore, ma riguardano unicamente l'evoluzione futura di tali fatti ed in particolare gli elementi decisivi per l'applicazione del diritto (STA 52.2009.236 del 10 febbraio 2011 consid. 4.2, con riferimenti; DTF 137 II 371 consid. 4.2).

##### **E. 9.5.2**

La giurisprudenza ammette comunque a titolo eccezionale la validità di una norma retroattiva quando sono adempiute le seguenti condizioni cumulative: la retroattività è prevista dalla nuova legge o risulta comunque in modo chiaro dalla stessa, è

ragionevolmente limitata nel tempo, non conduce a disparità di trattamento urtanti, è giustificata da motivi pertinenti e, da ultimo, rispetta i diritti acquisiti (DTF 138 I 189 consid. 3.4; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, VII ed., Zurigo/San Gallo 2016 n. 270; André Grisel, *L'application du droit public dans le temps*, in: ZBl 75/1974 pag. 233 segg., 246).

### **E. 9.5.3**

In concreto, la norma proposta alla lett. c prevede di sanzionare i proprietari degli edifici di cui alla lett. a demoliti tra il giorno del lancio dell'iniziativa l'11 novembre 2013 e la sua entrata in vigore. Essa, pertanto, si riferisce a una fattispecie conclusasi prima dell'(eventuale) entrata in vigore della normativa. Si tratta dunque di un caso di retroattività propria, di principio vietata. Resta da esaminare se le condizioni per ammetterne comunque la validità sono adempiute ciò che, occorre rammentare, avviene tenuto in considerazione l'esiguo margine interpretativo di cui dispone questa Corte (supra, consid. 8). Ora, almeno due delle citate condizioni non sono rispettate. Intanto non è dato di vedere quali motivi pertinenti giustificerebbero il provvedimento. Per ossequiare questo criterio esso dovrebbe infatti rispondere a un interesse pubblico più degno di protezione di quelli privati in gioco (DTF 122 V 405 consid. 3b/aa). Il fatto che questa norma dovrebbe fungere da deterrente per le demolizioni non è manifestamente sufficiente. Essa non si pone comunque come obiettivo primario quello di salvaguardare gli edifici di pregio, ma conduce a punire indiscriminatamente tutte le demolizioni di edifici che "figurano" nell'ISOS, senza eccezioni. Poco importa, inoltre, che queste siano avvenute in base a una licenza edilizia passata in giudicato. Invano il ricorrente pretende che questa norma troverebbe applicazione solo ai casi di demolizioni abusive: la lettera della disposizione non lo prevede. È poi urtante - anche nell'ottica della parità di trattamento - punire delle attività perfettamente legali al momento della loro esecuzione, per il tramite di una norma di natura penale retroattiva. In secondo luogo, sotto il profilo della durata nel tempo di questa misura, dev'essere considerato che stante il particolare iter cui soggiace un'iniziativa popolare in ambito pianificatorio, tra il suo lancio e l'eventuale entrata in vigore della proposta (con l'approvazione governativa, cfr. art. 31 cpv. 1 LST) possono passare facilmente diversi anni. Periodo durante il quale alla demolizione può essere seguita, ad esempio, una nuova costruzione, oppure un cambio di proprietà. È giocoforza concludere che la norma viola il principio della non retroattività delle leggi.

### **E. 9.6**

Anche quanto previsto dalla lett. d risulta in palese contrasto con la garanzia della proprietà. Ancora una volta fa infatti difetto l'interesse pubblico prevalente, giacché la norma impone indiscriminatamente di ripristinare sempre e in ogni caso un edificio danneggiato da un evento imprevedibile. Poco importa se esso, per esempio, sia stato considerato dall'inventario come elemento perturbante. Non vi è nemmeno spazio per una interpretazione più favorevole agli inizianti, per i motivi più volte richiamati (supra, consid. 8).

### **E. 10**

Da ultimo la decisione impugnata non viola l'autonomia comunale invocata dall'insorgente, 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).

### **E. 11**

Seppure per motivi parzialmente diversi, il giudizio impugnato va dunque confermato, respingendo il ricorso. L'emanazione della presente decisione rende di per sé superata la domanda di concessione dell'effetto sospensivo al gravame. Domanda che, in ogni caso, avrebbe dovuto essere respinta già solo per il fatto che il ricorrente non ha minimamente sostanziato simile richiesta.

### **E. 12**

Il Tribunale rinuncia a percepire una tassa di giustizia in relazione alle procedure che riguardano i diritti politici, come da prassi (art. 47 LPAm), mentre nemmeno si pone in concreto il quesito delle ripetibili (art. 49 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia:

1. Il ricorso è respinto. 2. Non si preleva la tassa di giustizia; non si assegnano ripetibili. 3.

Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: . Per il

Tribunale cantonale amministrativo Il presidente

La

segretaria

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