

# **TI\_GERICHTE 90.1994.320 vom 13. März 1997**

TI Tribunale d'appello, 1997-03-13, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.1994.320](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1994.320)

FR: TI\_GERICHTE 90.1994.320 du 13 mars 1997

IT: TI\_GERICHTE 90.1994.320 del 13 marzo 1997

## **Regeste**

Sentenza o decisione senza scheda

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La competenza di questo tribunale è data dall'art. 26 quater lett. D LOG, introdotto con la Legge concernente l'istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio, entrata in vigore il 1. ottobre 1992. A norma dell'art. 38 LALPT contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale della pianificazione del territorio (TPT), entro 30 giorni dalla notificazione. L'art. 38 LALPT legittima a ricorrere il Comune (cpv. 4 lett. a), i già ricorrenti, per gli stessi motivi (cpv. 4 lett. b), i proprietari dei fondi la cui situazione è stata modificata dalla decisione del Consiglio di Stato (cpv. 4 lett. c). In concreto, la legittimazione attiva dei ricorrenti, già insorti, per gli stessi motivi, in prima sede, è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT. Presentati nei termini di legge, e quindi tempestivi, i ricorsi sono ricevibili in ordine.

### **E. 2**

LPT conferisce a questo scopo ai cantoni il necessario margine d'azione. Ecco quindi che il Consiglio di Stato, nel caso concreto, facendo capo a queste disposizioni, ha previsto d'introdurre un nuovo capoverso nella norma NAPR relativa alle zone AP-EP, capace di garantire misure protettive e possibilità d'intervento delle autorità cantonali competenti in materia di protezione della natura e del paesaggio, al momento dell'esecuzione del previsto progetto (cfr. DFG in Commento alla LPT art. 17 n. 31). La procedura adottata dal Consiglio di Stato è quindi senz'altro sorretta da una valida base legale.

### **E. 2.1**

Secondo una costante giurisprudenza l'obbligo di pianificare il territorio sancito dall'art. 2 LPT non permette alle autorità incaricate di compiti pianificatori di differire la determinazione di una zona se non per fondati motivi pianificatori, in particolare verificandosi incertezza circa il possibile futuro utilizzo della zona. Non è segnatamente lecito far dipendere l'azzoneamento da una determinata condizione (DTF 118 Ia 172; DTF 115 Ia 341; DTF 112 Ia 158s, 316 c. 3B.). Normalmente il comune è pertanto tenuto a manifestare subito le sue intenzioni, delimitando giusta gli art 14 ss LPT le singole zone dell'intero territorio comunale. Per una corretta e razionale determinazione dell'utilizzo del suolo risulta in effetti indispensabile una concezione globale. In quest'ottica non è pertanto ammissibile che per singoli comparti l'azzoneamento venga tenuto in sospeso o fatto dipendere da determinate condizioni, senza che siano date le premesse di cui sopra. Nel caso in esame, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, il comune ha proceduto,

conformemente all'obbligo sancito dall'art 2 LPT, all'azzonamento delle particelle site in località "\_\_\_\_\_". Il comparto è stato in effetti esplicitamente assegnato ad una zona AP-EP per la realizzazione di un'area di svago a lago. L'autorità comunale non ha quindi in concreto né differito, né sospeso l'azzonamento, come erroneamente sostenuto dall'insorgente. In realtà ciò che nella fattispecie è stato posto sotto la condizione di ulteriori verifiche, non è l'azzonamento in quanto tale, ma bensì il tipo d'infrastrutture che s'intende in esso realizzare. Come già rilevato nei considerandi relativi ai fatti, il comparto in questione presenta dei contenuti speciali che impongono, al momento della fase esecutiva del progetto, degli esami e delle verifiche supplementari. A questo proposito il Consiglio di Stato ha quindi prudenzialmente inserito un apposito capoverso nelle norme di attuazione del PR (art. 31 cpv. 4 NAPR). Questo modo di procedere è senz'altro corretto. Infatti giusta l'art 29 lett. b LALPT, nelle norme di attuazione di un PR possono essere stabilite le regole particolari sull'utilizzazione e i parametri edilizi per ogni singola zona comprese quelle destinate ad edifici e attrezzature pubbliche. Rispettivamente, a norma dell'art 28 cpv. 2 lett. a, seconda frase LALPT, all'interno delle singole zone possono essere previsti ulteriori vincoli o agevolazioni per particolari forme di utilizzazione quali quelle destinate al turismo o allo svago. Tutte misure queste atte a tutelare un paesaggio meritevole di protezione, senza necessariamente istituire una zona protetta. Le zone protette non costituiscono del resto l'unico mezzo atto ad assicurare una protezione efficace; numerosi altri strumenti giuridici permettono di conseguire il medesimo risultato (vedi DFG in Commento alla LPT, art 17 n. 25). L'art 17 cpv.

## **E. 2.2**

Preliminarmente i ricorrenti rilevano inoltre che non sono stati fatti sufficienti esami a comprova della compatibilità della prevista area di svago con i contenuti naturalisti e la pericolosità del luogo. Nell'adempimento dei propri compiti pianificatori le autorità incaricate devono anche valutare e ponderare tutte le questioni concernenti la protezione dell'ambiente da giudicare in base alle relative disposizioni federali e cantonali. In particolare esse hanno il compito di vegliare affinché gli insediamenti e gli impianti vengano correttamente integrati nel paesaggio (art. 3 cpv. 2 lett. b LPT), rispettivamente di evitare o ridurre al minimo le incidenze negative degli edifici ed impianti d'interesse pubblico sulle basi naturali della vita (art. 3 cpv. 4 lett. c LPT). Trattasi in sostanza del postulato del coordinamento delle attività d'incidenza territoriale che impone una predeterminazione dei tipi di utilizzazione ammissibili (DTF 118 Ia 504 ss, DTF 116 Ib 55; DFG, Commento alla LPT Introduzione n. 18). Contrariamente a quanto affermato dagli insorgenti, nel caso concreto il Comune ha provveduto in questo senso avendo fatto allestire una perizia naturalistica e geologica atta a valutare la fattibilità della proposta di PR all'esame (vedi relazione tecnica preliminare dello Studio d'ingegneria, pianificazione, ecologia \_\_\_\_\_, del gennaio 1990). In essa sono state vagliate alcune opzioni di utilizzazione (come già dettagliatamente rilevato nei fatti, vedi variante 0,1,2) tenendo in debita considerazione soprattutto la problematica dell'impatto ambientale. In conclusione è stata proposta la cosiddetta variante 1 (corrispondente al mantenimento della situazione attuale con la creazione di alcune infrastrutture minime per l'igiene e la sicurezza), scelta che presenta, confrontata alle altre varianti di utilizzazione analizzate (ossia variante 0: mantenimento della situazione attuale; variante 2: creazione di una zona balneare a forte sfruttamento), dei vantaggi soprattutto ambientali. Per quel che riguarda l'aspetto geologico della zona, in particolare relativamente alla situazione dell'"ex cava

Ronchetti”, lo studio di consulenza geologica \_\_\_\_\_ (vedi allegato alla relazione tecnica sopraccitata), ha proposto alcune possibilità d’intervento per garantire la sicurezza del pubblico da possibili pericoli derivanti dalla cava. Alla luce di queste considerazioni anche la censura di carenza di documenti probanti la fattibilità del previsto progetto, risulta evidentemente infondata.

### **E. 3**

Prima di procedere all’esame delle censure di merito, va rilevato che il comune gode di autonomia in quelle materie che il diritto cantonale o federale non regola esaurientemente, ma lascia in tutto o in parte alla regolamentazione del comune, conferendogli una notevole latitudine decisionale (DTF 115 Ia 44). Il comune ticinese usufruisce di questa autonomia in materia di pianificazione del territorio (Rep. 1989, pag. 422, consid. 2 e riferimenti). L’autonomia non è però assoluta. Giusta l’art. 33 cpv. 3 lett. b) LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del PR da parte di almeno un’istanza. Nel Cantone Ticino l’autorità competente è, a norma dell’art. 37 LALPT, il Consiglio di Stato, che decide i ricorsi ed approva il PR con pieno potere cognitivo. Ciò significa controllo non solo della legittimità ma pure dell’opportunità delle scelte pianificatorie comunali. A contemperare l’estensione di tale controllo con l’autonomia riconosciuta al comune interviene il principio dell’art. 2 cpv. 3 LPT: Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d’apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti. Il Consiglio di Stato non può, dunque, semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettarne il diritto di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più opportuna. Il Consiglio di Stato non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggia su alcun criterio oggettivo, sia manifestamente insostenibile. Deve al contrario rifiutare l’approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale o non danno loro sufficiente attuazione. Se l’autorità di approvazione esige dal comune, per motivi oggettivi, di porre il PR in consonanza con l’ordinamento giuridico, il comune invocherà invano la lesione della sua autonomia (DTF 116 Ia 226 seg. consid. 2a; Alfred Kuttler, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Rep. 1991, pag. 45 seg., in part. 55). Il Tribunale della pianificazione del territorio non dispone, contrariamente al Consiglio di Stato, del sindacato d’opportunità (tranne, in applicazione dell’art. 33 cpv. 3 lett. b) LPT, se col ricorso è impugnata una modifica d’ufficio del PR). Il ricorso è infatti proponibile solo contro la violazione del diritto (in particolare contro l’errata o mancata applicazione di una norma stabilita dalla legge o risultante implicitamente da essa, l’apprezzamento giuridico erroneo di un fatto, l’eccesso o l’abuso di potere, la violazione di una norma essenziale di procedura) e contro l’accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti per la decisione (art. 38 cpv. 2 e 3 LALPT).

### **E. 4**

Nel merito i ricorrenti rilevano come l’azzonamento previsto viola la loro proprietà, ritenuto che non sono adempiuti i presupposti atti a giustificare una sua limitazione. In particolare essi censurano l’esistenza di un qualsiasi interesse pubblico, come pure della pretesa pubblica utilità del progetto di pianificazione proposto, nonché la sua adeguatezza e conformità ai principi basilari che dottrina e giurisprudenza hanno sviluppato in materia.

#### **E. 4.1**

È ovvio che l'assegnazione di un fondo ad una zona per lo svago e il tempo libero comporta una restrizione importante della proprietà privata. Per prassi costante del Tribunale federale una restrizione di diritto pubblico della proprietà è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 22 ter Cost. solo se si fonda su una base legale (che deve essere chiara ed esplicita quando la limitazione è particolarmente grave, DTF 114 Ia 117 consid. 3), è giustificata da un interesse pubblico preponderante, rispetta il principio di proporzionalità, non viola la garanzia della proprietà quale istituto e dà luogo a piena indennità ove equivalga ad una espropriazione (DTF 115 Ia consid. 4, 114 Ia 249 consid. 5a, 114 Ia 337 consid. 2, 113 Ia 364 consid. 2). Nella fattispecie il problema della violazione della garanzia della proprietà quale istituto non si pone. I problemi espropriativi esulano invece dalle competenze del TPT.

#### **E. 4.1.1**

In merito al presupposto della base legale, del resto neppure contestato dagli insorgenti, va rilevato che il diritto cantonale ticinese ha previsto all'art 28 cpv. 2 lett. d LALPT, che nelle rappresentazioni grafiche dei PR possono essere pure stabiliti dei comprensori destinati a zone per servizi e attrezzature d'interesse pubblico d'importanza locale, sovracomunale, cantonale o federale. La riserva di questi spazi permette alle autorità incaricate di organizzare il proprio territorio, di far fronte, tra l'altro, al compito pianificatorio di cui all'art. 3 cpv. 2 lett. d LPT, che prevede espressamente l'obbligo di conservare all'interno del paesaggio degli spazi ricreativi, come pure a quello di cui all'art. 3 cpv. 2 lett. c LPT nel quale figura la necessità di tenere libere le rive dei laghi e dei fiumi agevolandone il pubblico accesso e percorso. Obbligo quest'ultimo ripreso pure dal diritto cantonale all'art 28 cpv. 2 lett. g LALPT ai sensi del quale le rappresentazioni grafiche del PR possono fissare "le modalità e i vincoli per agevolare il pubblico accesso e percorso delle rive dei laghi e dei fiumi". La base legale è quindi senz'altro data.

#### **E. 4.1.2**

Per quel che riguarda il presupposto dell'interesse pubblico, a mente di questo Tribunale, in generale, non può essere negato ad un'area di svago a lago destinata a realizzare uno spazio ricreativo per l'intera popolazione. Normalmente le rive dei laghi sono dei luoghi particolarmente propizi alla distensione, alla ricreazione e alle attività sportive. Molto spesso esse costituiscono pure l'habitat di rare specie animali e vegetali. Il recupero della località " \_\_\_\_\_ ", situata sulla sponda del lago in territorio di \_\_\_\_\_ rientra senz'altro in quest'ottica ed assume quindi una chiara funzione di utilità pubblica. Trattasi in effetti di un luogo che presenta tutte le caratteristiche adatte per un'utilizzazione che necessita di larghi spazi liberi, a contatto con la natura e il lago. Con un intervento minimo, come pronosticato nella relazione tecnica preliminare (vedi variante 1), si può in concreto ottenere una struttura che risponde certamente ad un bisogno sempre più sentito da parte della popolazione, sia residente che turistica, ossia quello di poter raggiungere ampi spazi naturali, distensivi, vicini alla città, senza doversi sottoporre ai disagi di lunghe trasferte. Non bisogna inoltre dimenticare che in concreto trattasi di un paesaggio inserito nell'inventario federale IFP e ripreso dal \_\_\_\_\_ cantonale come area con componenti naturali accertate (vedi scheda di coordinamento no. 1.1.46). Ciò a comprova dell'attrattiva particolare del comprensorio, che riveste un evidente interesse pubblico per la promozione turistico/sportiva dell'intera regione del luganese. Del resto la creazione di una zona di svago organizzata presenta pure il vantaggio di riuscire finalmente a controllare l'attività antropica che attualmente già si volge in loco, però in modo

disordinato e con evidenti effetti negativi sulla flora e sulla fauna del posto. Bisogna inoltre rilevare come l'interesse di una zona per attrezzature ed edifici pubblici può anche consistere nei bisogni futuri della comunità, purché siano indicati precisamente dall'organo che procede alla pianificazione e l'aspettativa abbia una buona verosimiglianza di concretizzarsi (DTF 6 giugno 1988 in re \_\_\_\_\_ e DTF 103 Ia 187 con riferimenti, specialmente 102 Ia 369). Questo principio era già stato enunciato e ribadito dalla precedente giurisprudenza. In DTF 88 I 295 il Tribunale federale, premesso che l'autorità non deve andare oltre quanto serve a realizzare lo scopo d'interesse pubblico perseguito e precisato che la regola vale segnatamente quando un comune intende realizzare i suoi progetti in vista di bisogni futuri, dichiara che il comune non potrà, col pretesto di assicurare questi bisogni, usare il proprio potere pubblico per riservarsi importanti superfici di terreno senza precisarne la destinazione e al solo scopo di disporre al momento opportuno di una quantità di fondi sufficiente per godere di una grande libertà di manovra nella pianificazione del territorio comunale. Infine il DTF 114 Ia 336 conferma i principi sopra evocati, con la precisazione che se attente analisi e prognosi, effettuate coi metodi riconosciuti della pianificazione del territorio, comprovano l'asserita necessità di terreno per determinate esigenze pubbliche, la fissazione di zone AP-EP non è censurabile. Nella fattispecie i ricorrenti ritengono che questi principi non sono stati rispettati, non avendo il Comune sufficientemente precisato i suoi intendimenti. A mente di questo Tribunale ciò non corrisponde al vero. Dagli atti figuranti nell'incarto, risulta chiaramente sia l'intenzione che la necessità di creare in questo comparto un'area di svago a lago, senza grossi interventi infrastrutturali, ma soprattutto rispettosa dell'ambiente circostante e oltretutto attenta a preservare gli utenti da eventuali pericoli che possono derivare dalla presenza della cava inattiva. Nessuna incertezza esiste quindi in merito al futuro utilizzo di questa zona AP-EP. Dalle pregresse considerazioni appare pertanto evidente che, in concreto, sussiste un interesse pubblico generale a poter accedere e disporre di questo luogo. La misura pianificatoria prevista è quindi anche da questo profilo confermabile.

#### **E. 4.1.3**

Resta da esaminare la questione a sapere se il vincolo AP-EP rispetti il principio della proporzionalità e segnatamente se il mezzo adottato è il meno incisivo fra quelli possibili, è idoneo a conseguire lo scopo di interesse pubblico prefisso e se sussiste un rapporto ragionevole tra il risultato da raggiungere e la restrizione della proprietà necessaria al suo conseguimento (DTF 111 Ia 98, 113 Ia 137). I ricorrenti negano l'adeguatezza della scelta pianificatoria all'esame. Questa censura non può però essere seguita. Infatti è unanimemente riconosciuto che questo comparto costituisce una delle poche radure seminaturali, che si affacciano sul lago, ancora esistenti nel comune, come pure una delle poche aree ancora libere che presenta tutte le caratteristiche adatte per un'utilizzazione a scopo ricreativo e distensivo su uno spazio relativamente grande a contatto con la natura e con il lago. L'azonamento previsto risulta quindi senz'altro adeguato al raggiungimento dello scopo previsto. Esso è inoltre certamente il meno incisivo. In effetti nella perizia sulla valutazione preliminare della sistemazione del comparto " \_\_\_\_\_ ", sopraccitata, sono stati, come già detto, valutati tre tipi d'interventi e di utilizzazioni possibili del sedime in questione. Tra le tre soluzioni possibili è stata scelta, a mente di questo Tribunale, la variante che meglio si addice alla situazione concreta. L'intenzione di realizzare in loco solo poche opere sia per protezione contro eventuali franamenti dalle pareti della cava (muretti e reti di protezione), come pure per garantire un minimo di servizi, appare sicuramente adeguata e pertinente. Per quel che concerne l'esame della proporzionalità in

senso stretto, ossia della sussistenza di un rapporto ragionevole tra l'interesse pubblico a conseguire lo scopo e il sacrificio che ne deriva al privato, questo Tribunale ritiene che trattandosi in concreto di particelle che comunque non offrirebbero grandi possibilità di sfruttamento trovandosi da sempre inserite in zona residua, il sacrificio imposto ai proprietari non è sproporzionato rispetto agli intendimenti che con ciò si vuole perseguire. Alla luce di queste considerazioni si può senz'altro concludere che la misura pianificatoria all'esame rispetta il principio della proporzionalità.

#### **E. 4.1.4**

In merito alle presunte difficoltà d'accesso evidenziate dai ricorrenti, va rilevato che la questione non può essere considerata d'impedimento alla scelta pianificatoria proposta. La località è infatti raggiungibile da ovest da \_\_\_\_\_, e da est dal Grotto dei \_\_\_\_\_ tramite dei sentieri che possono anche essere migliorati. Inoltre, come correttamente sostenuto dall'autorità comunale, nulla osta a che in futuro i collegamenti lacuali vengano potenziati, per esempio con la realizzazione di nuovi attracchi per natanti pubblici.

#### **E. 5**

Riconosciute quindi, per le suddette considerazioni, la legittimità della contestata limitazione della proprietà privata, l'impugnativa va respinta pure nel merito.

#### **E. 6**

Per finire i ricorrenti avanzano dubbi circa la fattibilità finanziaria dell'opera prevista. In linea di principio non tocca né compete al TPT pronunciarsi sulla bontà, e tantomeno sull'opportunità, di scelte finanziarie adottate dai comuni. Il TPT, dato il riserbo impostogli in casi del genere, non può di regola entrare nel merito delle spese per opere pubbliche che l'autorità comunale decide di accollarsi. Il tribunale interviene quando le scelte pianificatorie sono evidentemente insostenibili dal punto di vista dei costi. Il cittadino deve infatti essere protetto da scelte arbitrarie, quali sarebbero azzonamenti AP/EP che non potranno avere concrete utilizzazioni per carenza di mezzi finanziari. In caso contrario vi sarebbe uno sperpero di terreno e un danno alla collettività e in particolare alla persona gravata dal vincolo. In concreto però non v'è nulla che lasci intendere che l'autorità comunale abbia evidentemente sopravvalutato le possibilità finanziarie del comune, e che le opere previste dal PR siano irrealizzabili per meri motivi finanziari. Anche questa censura non merita quindi accoglimento.

#### **E. 7**

Per le pregresse considerazioni il ricorso deve essere integralmente respinto. Le spese e le tasse seguono la soccombenza. Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia 1. Il ricorso é respinto. 2. Le spese e tasse di giustizia di Fr. 1000.- sono poste a carico, in parti uguali e in via solidale, dei ricorrenti.

3. Intimazione: - Avv. \_\_\_\_\_ - Municipio di \_\_\_\_\_  
- Consiglio di Stato, \_\_\_\_\_ - Sezione pianificazione urbanistica,  
\_\_\_\_\_ Tribunale della pianificazione del territorio II  
presidente Il segretario