

TI_GERICHTE 90.1994.362 vom 5. Mai 1995

TI Tribunale d'appello, 1995-05-05, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1994.362

FR: TI_GERICHTE 90.1994.362 du 5 mai 1995

IT: TI_GERICHTE 90.1994.362 del 5 maggio 1995

Erwägungen

E. 1

La competenza di questo tribunale è data dall'art. 26quater lett. D LOG, introdotto con la Legge concernente l'istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio, entrata in vigore il 1. ottobre 1992. I ricorrenti, insorgenti in questa sede per gli stessi motivi addotti nella precedente, sono legittimati a ricorrere giusta l'art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT. Interposti nel termine di cui all'art. 38 cpv. 1 LALPT e dunque tempestivi, i ricorsi sono ricevibili in ordine.

E. 2

Premettiamo che la variante in contestazione comprende sia la perimetrazione del quartiere _____, sia la sua regolamentazione attraverso il nuovo art. 19bis NAPR.

Contestato è in primo luogo il carattere provvisorio della soluzione pianificatoria. Alcuni ricorrenti si dolgono che le sia stato conferito abusivamente dal Consiglio di Stato, in sede di approvazione, forzando l'intenzione del legislatore comunale. L'assunto è infondato. Bandisce ogni dubbio al riguardo la

dichiarazione del Sindaco nella seduta del Consiglio comunale del 19 giugno 1991: "... questa variante, come quella relativa ai modi di calcolo dei posteggi, sono ritenute indispensabili e proprio da proporre nella forma transitoria senza quindi attendere la messa in vigore del PR riveduto in quanto a quel momento la situazione potrebbe già forse essere in parte rientrata a seguito dell'andamento del mercato immobiliare. In ogni caso, al momento che queste varianti sono state elaborate, non solo v'era il rischio ma v'erano prove tangibili che i quartieri abitativi più pregiati della Città potessero essere presi di mira per trasformazioni da abitazioni in uffici o comunque in altri contenuti. Quindi, proprio per evitare lo snaturamento e rendere

inapplicabili gli indirizzi generali della revisione del PR (rilievo ns.), si è ritenuto indispensabile proporre queste varianti" (Verbale delle sedute del consiglio comunale, pag. 101-102).

Trova così conferma la precisazione contenuta nel Messaggio municipale n. _____, del 12 novembre 1990: " Si è quindi ritenuto indispensabile e urgente elaborare un testo di una norma transitoria da inserire nelle norme di PR, valida fino all'entrata in vigore del nuovo PR, per evitare interventi contrari allo spirito di salvaguardia di valori ambientali che si vogliono tutelare ." Che

tali fossero gli intenti e la funzione dell'art. 19bis NAPR sottolineò quindi con lapidare sinteticità la Commissione PR nella sua relazione sul Messaggio municipale: " Trattasi di norme proposte cautelativamente e transitoriamente fino all'entrata in vigore del nuovo PR, per poter salvaguardare i valori urbanistici-ambientali tipici di questi quartieri ." Queste norme, osserva la

Commissione, sono “abbastanza restrittive, ma lo si è voluto appositamente per cercare di recuperare la media dei contenuti abitazione-amministrazione nel quartiere. Esse possono essere ridiscusse ed eventualmente modificate nell’ambito della revisione del nuovo PR. L’accettazione della presente proposta permette di avere un momento di riflessione onde poter verificare la situazione senza che nel frattempo si abbia a perdere l’immagine del quartiere abitativo come era all’origine.” Non si può essere più chiari. Soluzione transitoria, dunque, a carattere provvisoria. La soluzione definitiva è affidata alla revisione del PR; nella sua attesa si adotta la variante in esame. La quale anticipa nelle grandi linee i contenuti della soluzione in fieri.

E. 3

I ricorrenti contestano la legittimità del provvedimento, in primo luogo per carenza di base legale. Rammentiamo in proposito che la giurisprudenza ha avuto più volte l’occasione di dichiarare non arbitraria l’adozione di misure positive transitorie, modificanti “in via legislativa l’ordinamento in vigore per introdurre disposizioni transitorie atte a salvaguardare l’avvenire” (DTF 100 Ia 151). Si è però sempre trattato di disposizioni di natura conservativa, come la transitoria limitazione da tre a due dei piani edificabili (DTF 89 I 481/82) o l’obbligo di demolizione eventuale, gravante la licenza edilizia -Beseitigungsrevers- a salvaguardia di una futura linea di arretramento (DTF 99 Ia 485 consid. 3). Simili provvedimenti conferiscono unicamente effetto anticipato negativo al diritto in fieri (ad es. la variante del PR stabilirà definitivamente il numero dei piani; la definizione della linea di arretramento dirà se la demolizione è necessaria). Proscritto è invece in linea di principio il conferimento di un effetto anticipato positivo al diritto in formazione (cfr. DTF 100 Ia 157 seg.). Solo motivi particolarmente gravi possono eccezionalmente giustificarlo, ad es. in presenza di interessi pubblici di capitale importanza che non tollerano differimenti. Così, segnatamente, quando, in applicazione dell’art. 36 cpv. 2 LPT, i cantoni sono chiamati ad assumere disposizioni provvisorie positive in adempimento del mandato loro affidato da specifiche leggi federali, quali la legge sulla protezione delle acque o sulla protezione dell’ambiente. Tali provvedimenti devono essere finalizzati al conseguimento di un interesse pubblico attuale ed essere sorretti da una concreta volontà pianificatoria (DTF 117 Ia 361). Non devono ad ogni buon conto né anticipare né sostituire la futura pianificazione ordinaria, eludendo la procedura prevista dalla legge (DTF 114 Ib 185 in re _____).

E. 4

Nel caso presente abbiamo un PR impotente a garantire la conservazione di beni ambientali giudicati meritevoli di tutela dal Comune. La tematica è allo studio nel quadro di una generale revisione del piano. Nel frattempo l’oggetto da salvaguardare può subire irreversibili compromissioni: urge agire. Nell’attesa che il nuovo PR giunga a termine, il comune ne anticipa i contenuti adottando una variante che modifica materialmente il diritto vigente, ma, nelle intenzioni del comune, solo a titolo provvisorio, per coprire provvisoriamente la lacuna pianificatoria. Ciò dovrebbe giustificare agli occhi del comune la mancanza di uno studio più approfondito e quindi del rapporto di pianificazione. La soluzione è dettata dall’urgenza ed è destinata ad essere presto sostituita da quella definitiva del PR revisionato. Se gli intenti sono

comprensibili e di per sé lodevoli (il comune non può starsene con le mani in mano ad aspettare che la situazione sia irrimediabilmente compromessa, DTF 89 I 481), il procedimento non può trovare adesione. Non sono ovviamente dati i motivi di estrema urgenza, di capitale interesse pubblico, legittimanti l'applicazione dell'art. 36 cpv. 2 LPT. Da parte sua il diritto cantonale non prevede simili forme di intervento. Non v'è dunque base legale.

E. 5

In realtà il procedimento consiste nel rendere subito applicabile una regolamentazione ancora allo studio, ad uno stadio in cui la sua incompletezza e imperfezione non ne consente l'adozione come soluzione definitiva. Malgrado questi difetti congeniti la variante viene a modificare materialmente il PR in vigore, non si limita a inibirne provvisoriamente l'applicazione. E' da subito pienamente vincolante. La sua adozione deve pertanto seguire la stessa procedura prevista dalla legge per l'adozione del PR (art. 41 LALPT e 21 LPT). Come il PR, deve contare tra le sue componenti un rapporto di pianificazione (art. 26 LALPT) che riassume le analisi, elenchi problemi e obiettivi specifici e motivi le scelte (art. 27 LALPT). Nessuna traccia di questo fondamentale documento, in concreto. Il motivo è semplice: come può esserci un simile rapporto quando manca lo studio approfondito sul quale solo la revisione del PR potrà contare.

Tuttavia l'impossibilità di adottare già ora una soluzione in gestazione non giustifica che la si anticipi attraverso una variante carente dei necessari requisiti. O ci sono i presupposti per modificare il PR - e lo si fa con una variante regolare a tutti gli effetti - o la soluzione non è ancora matura e allora nell'attesa che venga a termine si adottino misure di salvaguardia che non modificano materialmente il PR ma ne sospendono temporaneamente l'efficacia. La legge offre infatti una serie di strumenti che forniscono una risposta adeguata al riguardo. Così, se si teme che nelle more il bene da tutelarsi possa essere irrimediabilmente compromesso, si può, specie in una fase preliminare in cui gli obiettivi non siano ancora ben definiti, istituire una zona di pianificazione (art. 58-64 LALPT, art. 27 LPT). In mancanza di questa zona l'art. 65 LALPT obbliga il comune a sospendere per 2 anni una domanda di costruzione in contrasto con uno studio pianificatorio in atto. Il contrasto dev'essere di una certa importanza. A partire, poi, dalla pubblicazione vige il blocco edilizio dell'art. 66 LALPT: fino all'approvazione del Consiglio di Stato non si possono attuare modifiche edilizie o altri provvedimenti contrari alle previsioni del piano. Provvedimenti tutti, ampiamente sufficienti a garantire che il quartiere non venga trasformato prima che se ne possa tutelare l'integrità.

E. 6

Il vantaggio di questi strumenti è che il confronto tra l'edificazione proposta e le previsioni pianificatorie si fa in chiave dinamica; in funzione dello stato di avanzamento del piano stesso e quindi sulla base dello stato aggiornato della pianificazione. Non così con le discusse disposizioni che si sono ispirate al PR a un certo stadio della sua elaborazione e non possono seguirne l'evoluzione. Si pensi segnatamente a uno dei disposti più contestato: la fissazione al 70% della quota abitativa. Più tardi essa è stata ridotta al 50%. E dunque una

spirito di salvaguardia di valori ambientali che si vogliono tutelare. Che tali fossero gli intenti e la funzione dell'art. 19bis NAPR sottolineò quindi con lapidaria sinteticità la Commissione PR nella sua relazione sul Messaggio municipale: «Trattasi di norme proposte cautelarmente e transitoriamente fino all'entrata in vigore del nuovo PR, per poter salvaguardare i valori urbanistici-ambientali tipici di questi quartieri». Queste norme, osserva la Commissione, sono abbastanza restrittive, ma lo si è voluto appositamente per cercare di recuperare la media dei contenuti abitazione-amministrazione nel quartiere. Esse possono essere ridiscusse ed eventualmente modificate nell'ambito della revisione del nuovo PR. L'accettazione della presente proposta permette di avere un momento di riflessione onde poter verificare la situazione senza che nel frattempo si abbia a perdere l'immagine del quartiere abitativo come era all'origine. Non si può essere più chiari.

Soluzione transitoria, dunque, a carattere provvisorio. La soluzione definitiva è affidata alla revisione del PR; nella sua attesa si adotta la variante in esame. La quale anticipa nelle grandi linee i contenuti della soluzione in fieri.

Rammentiamo in proposito che la giurisprudenza ha avuto più volte l'occasione di dichiarare non arbitraria l'adozione di misure positive transitorie, modificanti in via legislativa l'ordinamento in vigore per introdurre disposizioni transitorie atte a salvaguardare l'avvenire (DTF 100 Ia 151).

Si è però sempre trattato di disposizioni di natura conservativa, come la transitoria limitazione da tre a due dei piani edificabili (DTF 89 I 481/82) o l'obbligo di demolizione eventuale, gravante la licenza edilizia -Beseitigungsrevers- a salvaguardia di una futura linea di arretramento (DTF 99 Ia 485 consid. 3). Simili provvedimenti conferiscono unicamente effetto anticipato negativo al diritto in fieri (ad es. la variante del PR stabilirà definitivamente il numero dei piani; la definizione della linea di arretramento dirà se la demolizione è necessaria).

Proscritto è invece in linea di principio il conferimento di un effetto anticipato positivo al diritto in formazione (cfr. DTF 100 Ia 157 seg.).

Solo motivi particolarmente gravi possono eccezionalmente giustificarlo, ad es. in presenza di interessi pubblici di capitale importanza che non tollerano differimenti. Così, segnatamente, quando, in applicazione dell'art. 36 cpv. 2 LPT, i cantoni sono chiamati ad assumere disposizioni provvisorie positive in adempimento del mandato loro affidato da specifiche leggi federali, quali la legge sulla protezione delle acque o sulla protezione dell'ambiente. Tali provvedimenti devono essere finalizzati al conseguimento di un interesse pubblico attuale ed essere sorretti da una concreta volontà pianificatoria (DTF 117 Ia 361). Non devono ad ogni buon conto né anticipare né sostituire la futura pianificazione ordinaria, eludendo la procedura prevista dalla legge (DTF 114 Ib 185 in re_____).

Ciò dovrebbe giustificare agli occhi del comune la mancanza di uno studio più approfondito e quindi del rapporto di pianificazione. La soluzione è dettata dall'urgenza ed è destinata ad essere presto sostituita da quella definitiva del PR revisionato.

Se gli intenti sono comprensibili e di per sé lodevoli (il comune non può starsene con le mani in mano ad aspettare che la situazione sia irrimediabilmente compromessa, DTF 89 I 481), il procedimento non può trovare adesione. Non sono ovviamente dati i motivi di estrema urgenza, di capitale interesse pubblico, legittimanti l'applicazione dell'art. 36 cpv. 2 LPT. Da parte sua il diritto cantonale non prevede simili forme di intervento. Non è dunque base legale.

Malgrado questi difetti congeniti la variante viene a modificare materialmente il PR in vigore, non si limita a inibirne provvisoriamente l'applicazione. E da subito pienamente vincolante. La sua adozione deve pertanto seguire la stessa procedura prevista dalla legge per l'adozione del PR (art. 41 LALPT e 21 LPT). Come il PR, deve contare tra le sue componenti un rapporto di pianificazione (art. 26 LALPT) che riassume le analisi, elenchi problemi e obiettivi specifici e motivi le scelte (art. 27 LALPT). Nessuna traccia di questo fondamentale documento, in concreto. Il motivo è semplice: come può esserci un simile rapporto quando manca lo studio approfondito sul quale solo la revisione del PR potrà contare. Tuttavia l'impossibilità di adottare già ora una soluzione in gestazione non giustifica che la si anticipi attraverso una variante carente dei necessari requisiti. O ci sono i presupposti per modificare il PR - e lo si fa con una variante regolare a tutti gli effetti - o la soluzione non è ancora matura e allora nell'attesa che venga a termine si adottino misure di salvaguardia che non modificano materialmente il PR ma ne sospendono temporaneamente l'efficacia.

La legge offre infatti una serie di strumenti che forniscono una risposta adeguata al riguardo. Così, se si teme che nelle more il bene da tutelarsi possa essere irrimediabilmente compromesso, si può, specie in una fase preliminare in cui gli obiettivi non siano ancora ben definiti, istituire una zona di pianificazione (art. 58-64 LALPT, art. 27 LPT). In mancanza di questa zona l'art. 65 LALPT obbliga il comune a sospendere per 2 anni una domanda di costruzione in contrasto con uno studio pianificatorio in atto. Il contrasto dev'essere di una certa importanza. A partire, poi, dalla pubblicazione vige il blocco edilizio dell'art. 66 LALPT: fino all'approvazione del Consiglio di Stato non si possono attuare modifiche edilizie o altri provvedimenti contrari alle previsioni del piano. Provvedimenti tutti, ampiamente sufficienti a garantire che il quartiere non venga trasformato prima che se ne possa tutelare l'integrità.

Per questi motivi,

dichiara e pronuncia

§ di conseguenza la decisione impugnata è annullata.

- Municipio di _____,

- Sezione pianificazione urbanistica, _____,

- Consiglio di Stato, _____,

Tribunale della pianificazione del territorio

il presidente:

il segretario:

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