

TI_GERICHTE 90.1995.1 vom 25. Oktober 1996

TI Tribunale d'appello, 1996-10-25, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1995.1

FR: TI_GERICHTE 90.1995.1 du 25 octobre 1996

IT: TI_GERICHTE 90.1995.1 del 25 ottobre 1996

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

Il ricorso è parzialmente accolto.

§ di conseguenza la risoluzione impugnata è annullata ai
considerandi. Gli atti sono ritornati al comune
stabilisca nelle NAPR la distanza delle costruzioni
dal bosco e vi inserisca le disposizioni essenziali sulla
zona agricola.

sensi dei
affinché

E. 2

Non si prelevano spese né tasse di giudizio.

E. 3

Intimazione a: - Municipio di _____

- Consiglio di Stato, _____

- Sezione pianificazione urbanistica, _____

Tribunale della pianificazione del territorio

Il presidente

Il segretario

E. 4

Risulta da quanto precede che le NAPR sono da un lato composte da disposizioni che il PR deve necessariamente prevedere, sia che lo prescriva il succitato art. 29 LALPT sia che lo imponga esplicitamente la legislazione federale e cantonale (ad es. in materia di protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio) e dall'altro lato da disposizioni che il comune ha la facoltà di assumere, senza esservi espressamente obbligato. Ciò non comporta, va subito precisato, libertà assoluta. L'obbligo di pianificare sancito dall'art. 2 LPT e, a carico del comune, dal succitato art. 24 cpv. 1 LALPT, comporta il dovere di approntare il PR e in particolare le NAPR in modo da creare le premesse per l'attuazione del principio costituzionale (art. 22quater Cost) postulante una funzionale utilizzazione del suolo ed una razionale abitabilità del territorio e degli scopi e principi fondamentali della pianificazione del territorio enunciati dagli art. 1-3 LPT. L'autonomia del comune nella pianificazione del proprio territorio non è dunque una cambiale in bianco, ma il corrispettivo del dovere postogli a carico dalla legge. Spetta al Consiglio di Stato, come autorità superiore di vigilanza e di approvazione del PR, vegliare affinché le disposizioni obbligatorie siano

effettivamente adottate nelle NAPR. Veglierà altresì che vi trovino adeguata espressione i principi pianificatori della LPT e della LALPT e che l'ordinamento risulti conforme al PD e ad eventuali PUC o altre pianificazioni d'ordine cantonale, regionale o intercomunale.

E. 5

Nell'espletare questa funzione il Consiglio di Stato gode, abbiamo visto, di piena cognizione. Abbiamo però anche visto che deve farne un uso discreto. Deve far prova di riserbo, evitando di sostituirsi in veste di pianificatore al comune. Se riscontra nelle NAPR punti che ritiene debbano essere modificati o lacune da colmare il Consiglio di Stato deve per prima cosa sentire il comune. Dopo di che, la via normale da seguire è il rinvio al comune dei punti ritenuti inaccettabili, con l'ordine di approntare una variante, corredato se del caso da più o meno dettagliate istruzioni. La via della modifica d'ufficio presuppone, come sopra precisato, che la soluzione sostitutiva si imponga con tale evidenza da rendere perfettamente superfluo e inutilmente dilatorio un rinvio.

E. 6

Analizziamo ora singolarmente le modifiche apportate d'ufficio all'art. 6 NAPR.

E. 6.1

Ad a) Zona di protezione della natura. Questo il periodo modificato: "Sono vietati, anche all'esterno del perimetro delle zone protette, interventi o attività che possono arrecare danni. Il Municipio chiede all'occorrenza all'autorità cantonale di determinare i limiti di tali attività. Alle eventuali opere di utilità pubblica e interesse prevalente che possono compromettere questi ambienti si applica l'art. 14 dell'Ordinanza federale sulla protezione della natura e del paesaggio (ripristino e sostituzione)." La modifica suona: " Sono dunque vietati tutti gli interventi che direttamente o indirettamente possano alterare i valori segnalati, per esempio la manomissione di vegetali o l'uccisione di animali, l'introduzione di specie estranee all'ambiente, il deposito di materiale, la concimazione e l'impiego di pesticidi, il calpestio di superfici a vegetazione igrofila, la concimazione e altri interventi che possano arrecare danni ." Il confronto rivela che la modifica consiste essenzialmente nell'esemplificare i casi di interventi suscettibili di danneggiare la natura, vietati come tali in linea generale dal testo originale. L'apporto non è necessario anche se le informazioni aggiuntive sono certamente istruttive e quindi utili. Non vi sono però gli estremi per imporre questo testo, e per di più d'ufficio e senza averlo prima sentito, al comune. Sempre sub a) il Consiglio di Stato dà alle zone elencate dal testo una sigla corrispondente alla loro denominazione nelle rappresentazioni grafiche. Nulla da eccepire su questo punto, dettato da considerazioni pratiche evidenti. 6.2 Ad c) Viene apposta un'aggiunta finale del seguente tenore: "Nella zona di interesse archeologico (vedi decisione di approvazione del PR del Consiglio di Stato allegato grafico n. 2) e nei comprensori a ridosso dei beni culturali d'interesse archeologico (vedi decisione di approvazione del PR del Consiglio di Stato allegato grafico n. 3) contenuti archeologici del comprensorio sono protetti in virtù del Decreto legislativo per la tutela dei ritrovamenti archeologici del 26 gennaio 1942. Chiunque scavando nel proprio o nell'altrui terreno scoprisse oggetti archeologici, reliquie di tombe o altre costruzioni antiche, deve sospendere lo scavo, provvedere perché nessuno manometta i ritrovamenti e darne immediata comunicazione al Municipio e all'Ufficio cantonale di monumenti storici del dipartimento del Territorio. Nelle zone di ritrovamento archeologici (vedi decisione di approvazione del Consiglio di Stato allegato grafico n. 4) qualsiasi intervento di scavo dovrà essere preliminarmente notificato all'Ufficio cantonale

dei monumenti storici, al più tardi al momento dell'invio della domanda di costruzione (ai sensi della LE) nella quale si dovrà segnalare (formulario LE) la particolarità della zona.” La critica di questa forzata aggiunta va di pari passo con la risentita contestazione da parte del Municipio delle zone d'interesse archeologico, esse pure istituite d'ufficio dal Consiglio di Stato, senza prima sentire il comune. Il Consiglio di Stato, che da qualche tempo inserisce tali zone nei PR, chiede il giudizio del tribunale su questa pratica rimasta finora giudizialmente inoppugnata. Dobbiamo subito precisare che il tribunale non ha il potere di pronunciarsi su fattispecie astratte, generalizzanti, ma deve emettere il suo giudizio su singoli casi concreti, considerandone le specifiche peculiarità. Nel caso che ne occupa va però subito rilevato che la manifesta violazione del diritto di essere sentito, giustamente lamentata dal comune, trae irrimediabilmente con sé l'annullamento delle zone e, quale corollario, della relativa normativa. Non è possibile sanare il vizio in questa sede: il provvedimento implica questioni di opportunità che sfuggono al sindacato del tribunale. Non possiamo chiudere questo punto senza osservare che la vera sede per risolvere questi problemi non sono i tribunali ma la legge: a quando l'attesa nuova legge cantonale in materia? 6.3 Ad d) oggetti naturali e antropici protetti. Testo comunale, ultima frase: “ Il Municipio autorizza le deroghe giustificate da interessi pubblici prevalenti o interessi privati manifestamente prevalenti sentiti di regola i servizi cantonali specializzati . ” Così la modifica: “Deroghe possono essere autorizzate dal Municipio d'intesa con i servizi cantonali specializzati. Le condizioni degli elementi naturali protetti sono regolarmente sorvegliate dal Municipio. Per ogni intervento è richiesto il preavviso dell'autorità cantonale.” Se si toglie la seconda frase sulla quale ci esprimeremo in seguito, il testo governativo non fa che meglio specificare la procedura; non basta infatti sentire “di regola” i servizi cantonali specializzati, il preavviso dell'autorità cantonale è obbligatorio (art. 2 Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio). La correzione dev'essere confermata. Veniamo alla seconda frase. Può essere interpretata in tre modi: 1) L'obbligo del municipio, ivi enunciato, è sussumibile il linea generale nel dovere di collaborare previsto dal diritto cantonale (art. 3 DL sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 1940 e art. 1 cpv. 2 RDLBN) mentre per quanto concerne la protezione della flora e della fauna indigena è desumibile dall'art. 20 RDLBN che ne affida la vigilanza tra altri alla polizia comunale e quindi al Municipio e dall'art. 8 Regolamento sulla protezione della flora e della fauna. Stante questa interpretazione non vi sono motivi stringenti perché l'obbligo in esame venga ribadito nelle norme di diritto comunale. Il principio seguito dal comune di evitare ridondanze e doppioni e in particolare possibili confusioni tra diritto comunale e cantonale merita tutela. Non sussiste il motivo (che in casi particolari potrebbe giustificare uno strappo a questa regola) di informare il cittadino e segnatamente il proprietario della situazione giuridica di una determinata zona o fondo, alla luce non solo delle disposizioni comunali ma anche cantonali e federali di particolare rilievo. Qui però la modifica d'ufficio riporta unicamente l'obbligo posto da normative cantonali a carico dell'autorità comunale e il suo impatto informativo, specie al fine di ispirare il comportamento del privato, è minimo. 2) L'obbligo di sorveglianza del municipio deriva non dal diritto cantonale ma gli è posto a carico d'imperio dal Consiglio di Stato. La decisione (che non costituisce formazione surrettizia di diritto cantonale ma esprime solo la volontà dell'esecutivo anche se la sua ripetizione in numerosi PR potrebbe in qualche modo equivalervi

come sembra temere il comune) è in ipotesi destituita di base legale e quindi nulla. 3) L'obbligo è previsto dalle NAPR in quanto diritto comunale che il Consiglio di Stato impone al comune di adottare inserendolo d'ufficio nelle sue NAPR. Pure in questa ipotesi interpretativa la decisione non ha base legale e viola l'autonomia comunale. Quand'anche si volesse dedurre l'obbligo di sorveglianza dai principi generali della pianificazione o da quelli della protezione della natura - che rimane lettera morta se non è controllata a livello comunale e quindi da chi se non dall'esecutivo comunale, non foss'altro che in base ai poteri di polizia che generalmente gli competono - non vi sono motivi sufficienti per obbligare il comune a imporsi a sé stesso quest'obbligo attraverso le norme generali del proprio

PR. Per concludere questo punto, la domanda ricorsuale merita accoglimento relativamente alla seconda frase della modifica apportata dal Consiglio di Stato all'ultimo periodo dell'art. 6 lett. d) che va annullata. Per il resto la modifica è confermata. 6.4 Ad lett. f) distanza dal bosco. Questo punto, interamente nuovo, suona: "Tutte le costruzioni devono distare almeno ml. 10,00 dal limite del bosco accertato dalla competente autorità. Deroghe alla distanza del bosco possono essere concesse dal Municipio, sentito il preavviso dell'autorità forestale, qualora il rispetto di tale distanza rendesse praticamente in edificabile il fondo. In ogni caso la distanza dal bosco dovrà essere almeno di ml. 6.00, salvo possibili casi stabiliti dall'autorità forestale. "Tale norma è parimenti applicabile in caso di interventi su edifici esistenti (riattamento, trasformazione, ricostruzione, ampliamento)." Il comune contesta recisamente l'introduzione di questo disposto nelle sue NAPR. Notiamo che il problema è ora regolato a livello legislativo con la modifica dell'art. 18 della Legge forestale cantonale di applicazione della LFo, entrata in vigore il 10 settembre 1996, statuente che: "Le norme di attuazione di piano regolatore stabiliscono la distanza delle costruzioni dal bosco, ritenuta una distanza minima di 10 m, con facoltà di deroga fino a 6 m in casi eccezionali ." Il disposto prescrive che il comune abbia a stabilire nel proprio PR, nei termini minimi e massimi fissati dalla legge, la distanza che le costruzioni devono tenere dal bosco. Il testo inserito d'imperio dal Consiglio di Stato nelle NAPR non fa altro che enunciare quella ch'è ora divenuta la norma cantonale, ma non dà quell'unica risposta che le NAPR devono contenere (non ultimo giusta l'art. 29 cpv. 1 LALPT), ossia la distanza dal bosco prescritta dal singolo comune. E come potrebbero, in casu, se il comune non si è determinato in proposito né è stato invitato a provvedervi. La norma così come proposta è perfettamente ridondante e di nessuna utilità; va dunque espunta dalle NAPR. Ora che la base legale è chiara (l'art. 18 nuovo della legge cantonale) e l'obbligo determinativo del comune è incontrovertibile, gli atti gli sono direttamente ritornati su questo punto (senza passare attraverso il rinvio al Consiglio di Stato, inutile nelle circostanze) affinché stabilisca nel PR la distanza delle costruzioni dal bosco a norma del citato art. 18 legge forestale cantonale e 29 cpv. 1 LALPT. 6.5 Ad g) zona agricola (nuovo) "La zona agricola indicata nel piano del paesaggio in scala 1:2000, comprende i terreni che per la loro idoneità devono essere riservati all'utilizzazione agricola. Nuove costruzioni ed impianti sono ammessi solo se indispensabili per l'attività agricola. Le eccezioni in conformità dell'art. 24 LPT e diritto cantonale d'applicazione sono ammesse

unicamente se non si oppongono agli interessi della gestione agricola del territorio. L'ubicazione e l'aspetto delle costruzioni e degli impianti devono conformarsi alle finalità della protezione dell'ambiente e del paesaggio." Questo il testo aggiunto d'ufficio dal Consiglio di Stato. Il comune eccepisce che le possibilità edificatorie in zona agricola sono esaurientemente regolate dal diritto federale e cantonale. D'altronde sulle domande di costruzione in zona agricola decide il cantone. Le NAPR, avverte il Municipio, dispongono di norme di zona soltanto per le zone edificabili poiché solo ad esse si estende la competenza comunale. E allora "a che pro creare una confusione tra diritto cantonale e diritto comunale di dubbia applicabilità?" A queste obiezioni rispondiamo che la zona agricola rientra nelle tre categorie di zona che il PR deve a norma dell'art. 14 LPT prevedere. Competente è nel diritto ticinese il comune (art. 24 cpv. 1 LPT). E' indubbio che tra le attività di incidenza territoriale che il PR deve programmare a norma di questo disposto quella agricola figura necessariamente e così la relativa zona. Alla sua delimitazione nella rappresentazione grafica del piano del paesaggio (art. 28 cpv. 2 lett. e) è giusto che corrisponda l'indicazione, almeno in termini generali, della corrispettiva regolamentazione nelle NAPR. Il principio è sancito dall'art. 29 cpv. 1 lett. a) LALPT ai cui sensi le NAPR devono stabilire le regole generali sull'utilizzazione e l'edificabilità del suolo. Vi deve almeno figurare la definizione della zona e le indicazioni essenziali sull'uso del suolo, non foss'altro che attraverso la menzione delle disposizioni fondamentali che reggono la materia. Nulla vieta peraltro al comune di adottare norme sue, purché compatibili con quelle di rango superiore. La zona agricola non ha invero funzione unicamente colturale, ma può anche fungere, tra l'altro, da protezione del paesaggio (si pensi al divieto di proibire tunnel di plastica in questa zona o all'obbligo di tenere sgombro il terreno da sterpi e boscaglia e così via). Se esaminiamo il testo in discussione vediamo che la prima frase non pone di per sé il fianco alla critica. Tanto così non può mancare nelle NAPR. La seconda frase, invece, manca di chiarezza: cosa si intende per costruzioni indispensabili per l'attività agricola (fino a che punto lo sono ad es. locali per attività accessorie: il solo fatto ch'esse siano necessarie per assicurare la sopravvivenza dell'azienda non basta). Il criterio base non è quello dell'indispensabilità ma della conformità: ammessa è solo un'edificazione conforme alla funzione prevista per la zona d'utilizzazione (art. 22 LPT). Questa è la norma base. Vale per tutte le zone, quella agricola compresa. Le eccezioni sono previste dall'art. 24 LPT. Conviene tenersi a questi principi basilari e non correre il rischio di un'interpretazione sintetica come quella in esame, giusta il più delle volte ma non sempre. Quanto alla terza frase è infelice. Le eccezioni dell'art. 24 non sono ammesse solo se non sono in contrasto con gli interessi della gestione agricola del territorio, condizione peraltro di difficile interpretazione. Ora, indicare solo questa condizione è riduttivo e chiaramente insoddisfacente. Troppo vaga e generica e pertanto di scarsa utilità è infine l'ultima frase. Finalmente conviene rinviare tutto il punto al comune perché inserisca nelle NAPR le informazioni essenziali sulla zona agricola e su quanto vi si può fare. Con all'occorrenza l'inserimento di autonome disposizioni del diritto comunale. Il rischio di confusione col diritto di rango superiore può essere evitato attraverso una chiara formulazione. 6.6 ad h) zona di protezione delle captazioni (nuovo) "L'insediamento di industrie delle zona industriale sud (I. sud) che utilizzano, depositano, travasano o producono sostanze o prodotti particolarmente nocivi per le acque (quali ad esempio i solventi clorurati, i pesticidi, gli erbicidi, i fertilizzanti e i composti di riconosciuta nocività), è subordinato alla presentazione di un'analisi del rischio che dimostri che l'insediamento non costituisca un pericolo per la falda acquifera della zona di riserva alla

_____ , tale da compromettere il suo sfruttamento a scopo potabile.” Il comune avverte anzitutto che l’attuale captazione di acqua potabile di _____ si trova nella zona industriale nord (I.nord) e non a sud. Dubita che una norma di questo tipo possa trovar posto nelle NAPR; semmai dovrebbe essere formulata diversamente circa la zona di applicazione. A mente del municipio basterebbe l’art.

E. 9

lett. i RALE) l’insediamento di industrie comportanti un alto rischio di inquinamento della falda freatica se non è provato che tale rischio può essere scongiurato. Dalla formulazione parrebbe tuttavia che è solo se è compromesso lo sfruttamento a scopo potabile della falda che la sua messa in pericolo porterebbe all’esclusione. Ciò sarebbe eccessivamente restrittivo. La salvaguardia dell’approvvigionamento non è l’unico scopo della protezione delle acque. Pregiudizievole e quindi da evitare è l’inquinamento ed ogni altro intervento che nuoccia all’aspetto o alla funzione delle acque, per inquinamento intendosi un’alterazione pregiudizievole delle proprietà fisiche, chimiche o biologiche delle acque (cfr. per le definizioni l’art. 4 della legge federale). Conviene lasciare la soluzione alle disposizioni specifiche della legge di protezione delle acque e delle altre norme tecniche applicabili (ad es. prescrizioni del CF sull’impiego di liquidi inquinanti), senza tentarne una sintesi fatalmente zoppa. Meglio, volendo, fare semplice riferimento nelle NAPR alle disposizioni legali applicabili, tenuto presente che le misure pianificatorie di protezione (cfr. art. 19 seg. Legge federale sulla protezione delle acque non concernono solo le industrie. L’aggiunta in discorso va quindi annullata. Una cosa è certa, non poteva essere imposta d’ufficio, tanto meno senza aver previamente sentito il comune. 7. Giunti così alla fine di questa lunga disamina ne riassumiamo le conclusioni: Ad a) La modifica è annullata, tranne l’attribuzione delle sigle alle singole zone protette. Ad c) L’aggiunta finale è annullata. Lo sono del pari le zone d’interesse archeologiche introdotte d’ufficio dal Consiglio di Stato. Ciò s’impone quand’anche nell’udienza del 12 giugno 1996 il comune abbia dichiarato di mantenere il ricorso solo relativamente all’art 6 NAPR. La connessione tra i due oggetti è così stretta che non è ragionevole ritenere che il comune abbia inteso mantenere il ricorso contro la regolamentazione delle zone in discorso epperò rinunci a impugnarne l’istituzione, contestata sostanzialmente per gli stessi motivi. Ad d) La modifica è approvata, tranne la seconda frase che viene annullata. Ad f) La modifica è annullata e gli atti ritornati al comune affinché stabilisca nel proprio PR la distanza delle costruzioni dal bosco. Ad g) Annullamento dell’aggiunta e rinvio al comune perché inserisca nelle NAPR le informazioni essenziali sulla zona agricola. Ad h) L’aggiunta viene annullata. Ciò visto e considerato; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. § di conseguenza la risoluzione impugnata è annullata ai sensi dei considerandi. Gli atti sono ritornati al comune affinché stabilisca nelle NAPR la distanza delle costruzioni dal bosco e vi inserisca le disposizioni essenziali sulla zona agricola. 2. Non si prelevano spese né tasse di giudizio. 3. Intimazione a: _____ - Municipio di _____ - Consiglio di Stato, _____ - Sezione pianificazione urbanistica, _____ Tribunale della pianificazione del territorio Il presidente Il segretario