

TI_GERICHTE 90.1997.134 vom 7. Juli 1998

TI Tribunale d'appello, 1998-07-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1997.134

FR: TI_GERICHTE 90.1997.134 du 7 juillet 1998

IT: TI_GERICHTE 90.1997.134 del 7 luglio 1998

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 2

lett. b. OPT, art. 14 cpv. 2 e 19 cpv. 1 e 2 LALPT).

Sotto il profilo scientifico, "gli studi di base per l'elaborazione del PD hanno permesso di avere una visione d'assieme del patrimonio naturale del Cantone e di organizzare le sue componenti sulla base della seguente classificazione: riserve naturali orientate; parchi naturali; zone naturali protette" (cfr. scheda 1.2.23).

Tra le aree classificate come zone naturali protette (ZNP) figura col numero 1.2.16 il San Salvatore.

I comuni interessati sono: _____, _____, _____; non vi è invece menzionato _____. Dalla rappresentazione grafica del piano n. _____ risulta tuttavia che la ZNP comprende parte di _____ superiore, e interessa dunque pure il Comune di _____. La sua mancata menzione è quindi un manifesto errore della scheda.

Ribadiamo che si tratta però solo di risultati intermedi. Manca ancora il coordinamento. Scopo del medesimo: "proteggere le aree oggetto della presente scheda e del relativo elenco allegato mediante l'attuazione di adeguate misure pianificatorie." Quanto alle modalità: "Il

Cantone, in collaborazione con la Confederazione, le Regioni e i Comuni, porta a termine la valutazione degli interessi contrapposti, relativi alle aree in oggetto rappresentate graficamente nei piani del PD, onde definire l'entità della protezione dal profilo tecnico e giuridico. La protezione di ogni singola area verrà successivamente consolidata tramite un Piano d'utilizzazione cantonale (PUC) o l'inclusione nel Piano Regolatore."

La scheda rileva infine che "il disciplinamento della protezione" è "imposto al Cantone dagli articoli 18a e 18b della Legge federale sulla protezione della natura e del

paesaggio del 1.7.1996 (LPN)."

Tale assunto è esatto nella misura in cui le zone naturali protette rispondono alla definizione che ne dà il PD 1989 p. II.26, ossia se costituiscono "territori con contenuti naturalistici particolari o particolarmente importanti o rappresentativi che meritano e richiedono una protezione di carattere generale (zone protette generali) o limitata a determinati aspetti (zone protette specifiche). In queste zone "si riconosce alla protezione delle componenti naturali del paesaggio priorità su altre forme di utilizzazione. Le attività umane di incidenza territoriale, e in particolare gli interessi generali della pianificazione, quelli agricoli, forestali e quelli legati allo svago, benché restino riservati, devono risultare compatibili con le finalità della protezione" (loc. cit).

Ciò è vero solo in parte.

In realtà la zona naturale protetta del _____ riprende essenzialmente l'IFP e per la precisione l'oggetto n. _____.

Ciò trova riscontro nella stessa scheda _____ che per l'area _____ reca alla voce "Osservazioni" l'indicazione IFP _____ 0.

Simili paesaggi sono protetti dall'IFP non in quanto biotopi, ma per essere "unici nel loro genere", per "bellezza, originalità, estensione, nonché importanza ecologica e/oppure geografico-culturale",rispettivamente per la loro tipicità, in quanto"rappresentativi di una determinata regione elvetica" (Ordinanza federale _____ OIFP; cfr. Museo cantonale di storia naturale, Introduzione al paesaggio naturale del Cantone Ticino, vol. 3. La protezione, pag. 188).

Il PD non si è però fermato a questa finalità: ai fini di una protezione generale delle componenti naturalistiche accertate ha assunto l'intero comprensorio quale zona generale di protezione naturalistica nella scheda _____ (oggetto _____).

Nella misura in cui il ricorso del _____ è volto a tutelare queste componenti e non il paesaggio la legittimazione attiva è data: in prima istanza in forza dell'art. 35 LALPT, nella presente giusta l'art. 38 cpv. 4 LALPT che tale potestà riconosce alle persone o enti già ricorrenti, per gli stessi motivi, nella precedente istanza.

c. Accertamento del bosco

La legittimazione attiva del _____ in materia è fuori discussione: l'■ accertamento del limite del bosco a ridosso della zona edificabile (art. 10 cpv. 2 LFo) è un compito federale.

Passiamo quindi ad esaminare nel merito le censure proponibili in questa sede.

Per questi motivi,

dichiara e pronuncia

§ Di conseguenza la risoluzione impugnata è annullata nella misura in cui dichiara che il limite del bosco a contatto con la zona edificabile istituita dal PR in località _____ superiore è stato accertato conformemente all'art. 10 cpv. 2 LFo e regolarmente riportato nel PR a norma dell'art. 13 LFo. Gli atti vengono rinviati al Consiglio di Stato affinché impartisca le necessarie istruzioni al Comune fissandogli in congruo termine per dare corretta applicazione agli art. 10 cpv. 2 e 13 LFo.

Tribunale della pianificazione del territorio

Il presidente

Il segretario

E. 5

PA. La premessa è quella solita che le disposizioni in argomento si basano sul diritto federale - o congiuntamente sul diritto federale e cantonale risp. comunale - e che vi sia violazione di norme del diritto federale immediatamente applicabili (DTF 119 Ia 285 consid. 3c pag. 290; cfr. in generale sul tema Heiz Aemisegger, Zu den bundesrechtlichen Rechtsmitteln im Raumplanungs und Umweltschutzrecht, in Verfassungsrechtsprechung und Verwaltungsrechtsprechung, Zürich 1992, pag. 114 segg.). 1.6. Non basta tuttavia che le disposizioni impugnate configurino una decisione ai sensi dell'art. 5 PA perché possano formare oggetto di ricorso secondo l'art. 12 LPN., rispettivamente perché le associazioni di importanza nazionale votate statutariamente alla protezione della natura e del paesaggio siano legittimate a ricorrere. Non solo occorre che il ricorso sia finalizzato alla tutela della natura rispettivamente del paesaggio, la giurisprudenza pone un'ulteriore, condizione: la decisione cantonale impugnata dev'essere presa nell'adempimento di un compito federale ai sensi degli art. 24sexies, cpv. 2 Cost e 2 LPN. Questa condizione, sulla cui fondatezza la dottrina esprime perplessità (cfr. Commentaire LPN ad art. 12 LPN n. 4 pag. 257), è giudicata determinante dalla giurisprudenza (DTF 120 Ib 27 consid. 2c pag. 30 con ref.). L'art. 12 LPN dà un'elencazione esemplificativa dei compiti federali suddividendoli in tre gruppi: progettazione, costruzione e esercizio di opere e impianti da parte della Confederazione o di enti parastatali (lett. a); concessioni e permessi per impianti di trasporto e di comunicazione, trasporto di energie, trasmissione di notizie, dissodamenti, ecc. (lett. b) e (lett. c) sussidi a piani di sistemazione, opere e impianti (bonifiche fondiarie, correzione di corsi d'acque, ecc.). Nessuna menzione trova invece all'art. 2 LPN la pianificazione del territorio. L'adozione di PD, PUC e PR e le relative modifiche sono di competenza cantonale e non costituiscono un compito della Confederazione. 1.7. In via di

eccezione la giurisprudenza riconosce tuttavia l'esistenza di un compito federale quando la pianificazione comprende oggetti che il cantone è tenuto a tutelare in forza del mandato imperativo di protezione conferitogli dalla Confederazione. Così è ad es. se il PR include un biotopo d'importanza nazionale, regionale o locale (ad es. rive lacustri, siepi) protetto in virtù dell'art. 18 cpv. 1bis e 1ter, 18a, 18b e 22 LPN) o se è toccata una zona palustre di particolare bellezza e d'importanza nazionale (art. 24sexies cpv. 5 Cost) ovvero un'area boschiva. (Commentaire LPN, Zufferey, ad . art. 2 n. 28.4 pag. 159). 1.8. Non dà invece luogo a simile eccezione il paesaggio. L'art. 1 LPN, modificato nel 1995, prescrive alla lett. a) di "rispettare e proteggere le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, le rarità naturali e i monumenti culturali del Paese e promuoverne la conservazione e la tutela." A questo fine si devono distinguere, a norma dell'art. 4 LPN, gli oggetti d'importanza nazionale e quelli d'importanza regionale e locale. I primi sono da elencarsi in inventari che il Consiglio Federale è tenuto a compilare giusta l'art. 5 LPN, allestendone finora due: l'Inventario dei paesaggi, siti e monumenti naturali (IFP) e l'Inventario degli abitati meritevoli di protezione (ISOS). Tuttora in allestimento è l'Inventario delle vie storiche (IVS). A mente dell'art. 6 LPN "l'iscrizione di un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale significa ch'esso merita specialmente di essere conservato intatto o, in ogni caso, rispettato per quanto sia possibile". Ebbene, se alla luce di quanto precede non può essere ragionevolmente sostenuto che nella pianificazione del territorio il Cantone possa liberamente ignorare la presenza di un paesaggio inserito nell'IFP o nell'ISOS e come tale dichiarato d'importanza nazionale, - non foss'altro perché ciò facendo violerebbe principi fondamentali della stessa pianificazione territoriale (art. 1 e 3, 14 e 17 LPT), e dovrà quindi tutelare il paesaggio in questione nel suo PD (art. 6 LPT) e vegliare affinché vi provvedano a loro volta i PR dei comuni di situazione del bene negando all'occorrenza la sua approvazione -, non per questo le misure pianificatorie in argomento (o la loro omissione) configurano a mente della giurisprudenza l'esecuzione (o omissione) di un compito della Confederazione. Tale non è, abbiamo visto, la pianificazione del territorio. Ora, la tutela del paesaggio rientra naturalmente tra i suoi adempimenti. Che l'oggetto sia dichiarato d'importanza nazionale da un inventario federale non trasforma in compito della Confederazione il dovere di tutelarlo incombente al Cantone. Il Cantone non agisce in questo contesto in forza di un mandato conferitogli imperativamente dal diritto federale. (cfr. DTF 121 II 190 consid. 3c/aa e bb pag. 196/197). 1.9. Quali sono, ciò premesso e precisato, le conseguenze sulla legittimazione ricorsuale? Verifichiamolo per rapporto alle censure sollevate col ricorso. a. Compromissione del paesaggio protetto elencato nell'inventario IFP (oggetto 1810). Per i motivi testé evocati la censura è improponibile da parte del ricorrente: questi non dispone in argomento della legittimazione attiva. La protezione del paesaggio nell'ambito della pianificazione del territorio non rientra nei compiti della confederazione. b. Pretesa inosservanza del piano direttore cantonale (PD). Disattesa sarebbe la scheda di coordinamento 1.2 .23, categoria " risultati intermedi ", concernente le componenti naturali del territorio, scientificamente accertate ma " con protezione pianificatoria non ancora coordinata " (art. 5 cpv. 2 lett. b. OPT, art. 14 cpv. 2 e 19 cpv. 1 e 2 LALPT). Sotto il profilo scientifico, "gli studi di base per l'elaborazione del PD hanno permesso di avere una visione d'insieme del patrimonio naturale del Cantone e di organizzare le sue

componenti sulla base della seguente classificazione: riserve naturali orientate; parchi naturali; zone naturali protette" (cfr. scheda 1.2.23). Tra le aree classificate come zone naturali protette (ZNP) figura col numero 1.2.16 il San Salvatore. I comuni interessati sono: _____, _____, _____; non vi è invece menzionato _____. Dalla rappresentazione grafica del piano n. _____ risulta tuttavia che la ZNP comprende parte di _____ superiore, e interessa dunque pure il Comune di _____. La sua mancata menzione è quindi un manifesto errore della scheda. Ribadiamo che si tratta però solo di risultati intermedi. Manca ancora il coordinamento. Scopo del medesimo: "proteggere le aree oggetto della presente scheda e del relativo elenco allegato mediante l'attuazione di adeguate misure pianificatorie."

Quanto alle modalità: "Il Cantone, in collaborazione con la Confederazione, le Regioni e i Comuni, porta a termine la valutazione degli interessi contrapposti, relativi alle aree in oggetto rappresentate graficamente nei piani del PD, onde definire l'entità della protezione dal profilo tecnico e giuridico. La protezione di ogni singola area verrà successivamente consolidata tramite un Piano d'utilizzazione cantonale (PUC) o l'inclusione nel Piano Regolatore." La scheda rileva infine che "il disciplinamento della protezione" è "imposto al Cantone dagli articoli 18a e 18b della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1.7.1996 (LPN)." Tale assunto è esatto nella misura in cui le zone naturali protette rispondono alla definizione che ne dà il PD 1989 p. II.26, ossia se costituiscono "territori con contenuti naturalistici particolari o particolarmente importanti o rappresentativi che meritano e richiedono una protezione di carattere generale (zone protette generali) o limitata a determinati aspetti (zone protette specifiche). In queste zone " si riconosce alla protezione delle componenti naturali del paesaggio priorità su altre forme di utilizzazione. Le attività umane di incidenza territoriale, e in particolare gli interessi generali della pianificazione, quelli agricoli, forestali e quelle legati allo svago, benché restino riservati, devono risultare compatibili con le finalità della protezione " (loc. cit). Ciò è vero solo in parte. In realtà la zona naturale protetta del _____ riprende essenzialmente l'IFP e per la precisione l'oggetto n. _____. Ciò trova riscontro nella stessa scheda _____ che per l'area _____ reca alla voce "Osservazioni" l'indicazione IFP _____0. Simili paesaggi sono protetti dall'IFP non in quanto biotopi, ma per essere " unici nel loro genere ", per " bellezza,

originalità, estensione, nonché importanza
ecologica e/oppure geografico-culturale",
rispettivamente per la loro tipicità, in quanto
"rappresentativi ... di una determinata regione
elvetica " (Ordinanza federale _____ OIFP; cfr.
Museo cantonale di storia naturale, Introduzione al
paesaggio naturale del Cantone
Ticino, vol. 3. La protezione, pag. 188). Il PD
non si è però fermato a questa finalità: ai fini di una
protezione generale delle componenti naturalistiche
accertate ha assunto l'intero comprensorio quale zona
generale di protezione naturalistica nella scheda
_____. (oggetto
_____.). Nella misura in cui il ricorso del _____ è
volto a tutelare queste componenti e non il
paesaggio la legittimazione attiva è data: in prima istanza in forza dell'art. 35
LALPT, nella presente giusta l'art. 38 cpv. 4 LALPT che tale
potestà riconosce alle persone o enti già
ricorrenti, per gli stessi motivi, nella
precedente istanza. c. Accertamento del bosco La legittimazione attiva del _____ in
materia è fuori discussione: l'accertamento del
limite del bosco a ridosso della zona edificabile (art. 10 cpv. 2 LFo) è
un compito federale. Passiamo quindi ad esaminare nel
merito le censure proponibili in questa sede. 2.
Nel merito 2.1. Protezione della natura Il _____ sostiene nel suo ricorso che la zona
naturale protetta prevista dalla scheda del PD non concede spazio ad una " ridefinizione dei
perimetri dell'area protetta" e che pertanto " ogni edificazione a scopo residenziale
all'interno del perimetro protetto risulta preclusa ." Nella sua radicalità l'assunto è infondato.
La scheda del PD è, come abbiamo ricordato, ricalcata sull'IFP, volto a proteggere il
paesaggio e non le componenti naturali. Non vi è un'analisi di questi valori né la scheda ne
indica la localizzazione. Si limita a menzionare la "documentazione principale" (la stessa,
nota bene, citata sulle schede di dati acquisiti). Si tratta de "La protezione delle componenti
naturali del paesaggio: proposte per una concezione globale, MCSN, 1983." e degli "Studi
di base del PD, 1984 e 1986." Ora è pacifico che un comprensorio dalle vaste dimensioni
come il _____, protetto in tutta quell'estensione in quanto paesaggio,
può sì contenere dei valori naturalistici degni di protezione ma non indistintamente in ogni
punto della sua superficie. Protezione del paesaggio e protezione della natura non collimano
necessariamente. La protezione offerta dalla ZNP sul piano naturalistico non esclude
globalmente, su tutto il territorio compreso nel suo perimetro, ogni e qualsiasi intervento di
modifica del suolo. Lo strumento delle zone naturali protette è in realtà molto meno
incisivo. Ne abbiamo sopra tracciato i limiti: le attività umane di incidenza territoriale, e in
particolare gli interessi generali della pianificazione, quelli agricoli, forestali e quelle legati
allo svago, non sono esclusi, devono semplicemente risultare compatibili con le finalità
della protezione. Dacciò la necessità di uno studio specialistico, che analizzi più davvicino
il territorio e situi le componenti effettivamente riscontrate nei loro precisi habitat, premessa
irrinunciabile per giudicare la compatibilità degli interventi. Questo studio è stato affidato
dal Comune agli ingegneri _____ e _____ e in base alle sue risultanze si sono

tracciate nel Piano del Paesaggio due zone di protezione della natura, in località Alla _____ e _____ o- _____ e delimitate due zone di protezione del paesaggio in località _____ e _____ superiore (non, si noti, nel comparto qui in discussione). Inoltre, sempre nel piano del paesaggio sono state riportate la ZNP 1.2.16 PD e l'oggetto n. _____ dell'IFP, con peraltro un'inspiegabile ma qui irrilevante differenza di perimetro tra le due aree. Quel che qui importa è che lo studio non ha riscontrato valori naturalistici particolari nel comparto di _____ superiore all'esame. Di conseguenza ai fini della protezione della natura, unico tema sul quale il _____ è abilitato a ricorrere, non vi sono motivi per negare l'approvazione della vessata zona edificabile. Rettamente quindi il Consiglio di Stato ha concesso tale approvazione con la querelata risoluzione che merita conferma su questo punto. 2.2.

Accertamento forestale E' esatto l'appunto che la procedura seguita non è corretta. E' mancata la pubblicazione dell'accertamento. Alcuni resistenti vorrebbero che ai fini del coordinamento e per uno snellimento della procedura il piano del bosco venisse pubblicato assieme agli altri atti del PR, pretendendo che ciò venne fatto nel caso presente. Così però non è. Nessun cenno all'accertamento forestale, infatti, nella pubblicazione del PR. Quale sia finalmente la procedura da seguire dovrà essere stabilito, in funzione della nuova legge federale, rispettivamente della legge cantonale di applicazione, dal Regolamento che il Consiglio di Stato dovrà emanare. E' auspicabile che nei casi dell'art. 10 cpv. 2 LFo la procedura segua per quanto possibile quella di adozione-approvazione del PR. Il Consiglio di Stato è la stessa autorità nei due casi. Per l'accertamento non è dato ricorso (oggi) ma semplice facoltà di presentare osservazioni al Consiglio di Stato che deciderà in merito e potrà farlo in concomitanza con la decisione di approvazione della zona edificabile. Si potrà ricorrere sia contro il PR sia contro la decisione di accertamento presso la stessa istanza superiore, il TPT. Ma la pubblicazione dell'accertamento non può essere semplicemente deducibile dal piano del paesaggio o dal piano delle zone; dev'essere esplicita e a sé stante così da permettere specifiche, distinte contestazioni. Tale pubblicazione, ripetiamo, non è avvenuta in concreto. Bisognerà provvedervi. Essa è presupposto irrinunciabile alla validità dell'accertamento del limite del bosco a ridosso della zona edificabile. Lo è oggi come lo sarà con la nuova procedura. Si noti che di per sé l'accertamento del carattere forestale dovrebbe essere effettuato al momento dell'emanazione o revisione dei PR laddove le zone edificabili confinano o confineranno in futuro con la foresta. E' quanto prescrive l'art. 10 cpv. 2 LFo. E' solo in virtù di un'interpretazione molto larga della legge che il Consiglio di Stato non sospende, fino ad accertamento cresciuto in forza, l'approvazione della zona edificabile a contatto col bosco e ordina al comune di provvedervi entro un termine ragionevole (solitamente di due anni). Ciò tien conto del fatto che la legge federale è da poco entrata in vigore e che gran parte dei PR e delle loro revisioni hanno avuto una lunga quando non lunghissima gestazione che sarebbe improvido prolungare. Va però considerato che finché l'accertamento ex art. 10 LFo non è cresciuto in giudicato i margini della foresta non possono essere iscritti nelle zone edificabili giusta la LPT ai sensi dell'art. 13 LFo. La loro iscrizione nel caso presente, effettuata irritualmente, è destituita di giuridica efficacia; non ha per effetto di disinnescare il carattere dinamico del bosco come prevede il cennato art. 13 LFo. La conseguenza non è però, come parrebbe volere il _____, l'annullabilità dell'attribuzione del comparto litigioso alla zona edificabile. La zona rimane edificabile ma i suoi confini col bosco sono accertati per ora solo a titolo provvisorio e indicativo, anche se poi materialmente l'accertamento è stato effettuato da specialisti di provata competenza talché non vi sono ragioni evidenti per ritenere che il limite definitivo

si discosterà sensibilmente da quello rilevato. In concreto, dal piano del paesaggio appare già ora con grande verosimiglianza che, pur calcolando una distanza di 20 mtl dal limite del bosco, la fascia residua della zona R5 sia abbastanza profonda da consentire un'importante edificazione. In altri termini non vi è da temere (o da sperare!) che l'area boschiva definitivamente accertata copra in maniera così determinante la zona edificabile prevista dal PR da svuotare di pratica utilità e giuridico interesse la sua approvazione. Per le pregresse considerazioni la censura ricorsuale dev'essere accolta nella misura in cui contesta la regolarità dell'accertamento ex art. 10 cpv. 2 LFo e del relativo riporto nel PR a norma dell'art. 13 LFo. Infondata la dichiarazione del Consiglio di Stato nella querelata risoluzione secondo cui "tale limite segna il passaggio dal regime di area insediativa ai sensi dell'art. 15 LPT a quello di foresta ai sensi delle nuove disposizione della legge forestale." Errata infine l'asserzione che "in questo senso quindi il documento all'esame, per quel che attiene al comparto in questione, soddisfa i requisiti legali." L'ordine fatto al Comune al punto 5.2.1 lett. b) di procedere all'adeguamento degli elaborati di PR provvedendo alla completazione (grassetto ns.) dell'accertamento del limite del bosco a contatto con la zona edificabile dev'essere esteso al comparto di _____ superiore qui in discussione, erroneamente esentato. 3. Tasse di giudizio e ripetibili Il _____ è ampiamente soccombente in causa. Non gli vendono poste a carico tasse di giudizio, considerato lo scopo eminentemente ideale perseguito. Deve invece corrispondere congrue ripetibili ai chiamati in causa patrocinati da avvocato. Per questi motivi, dichiara e pronuncia 1. Il ricorso é parzialmente accolto . § Di conseguenza la risoluzione impugnata è annullata nella

misura in cui dichiara che il limite del bosco a contatto con la zona edificabile istituita dal PR in località _____ superiore è stato accertato conformemente all'art. 10 cpv. 2 LFo e regolarmente riportato nel PR a norma dell'art. 13 LFo. Gli atti vengono rinviati al Consiglio di Stato affinché impartisca le necessarie istruzioni al Comune fissandogli in congruo termine per dare corretta applicazione agli art. 10 cpv. 2 e 13

LFo. 2. Non sono prelevate tasse di giudizio. Il _____ verserà Fr. 1.000.- di ripetibili ai LLCC _____, _____, _____, _____, rappr. dall'avv. _____ e Fr. 1.000.- alla _____, _____ o, rappr. dall'Avv. _____, Studio legale _____ & _____, _____, amministratrice del fallimento delle Società Imm. _____ A., _____, _____, _____ e _____ (rappr. dall'UF _____, patrocinato dall'Avv. _____, Studio legale _____ & _____ o). 3. Intimazione: _____ - _____, _____ - Avv. _____, _____ - Municipio di _____ - Consiglio di Stato, _____ - Sezione pianificazione urbanistica, _____ Tribunale della pianificazione del territorio Il presidente _____ Il segretario