

TI_GERICHTE 90.1998.55 vom 22. Februar 1999

TI Tribunale d'appello, 1999-02-22, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1998.55

FR: TI_GERICHTE 90.1998.55 du 22 février 1999

IT: TI_GERICHTE 90.1998.55 del 22 febbraio 1999

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. La LALPT legittima a ricorrere il Comune (cpv. 4 lett. a), i già ricorrenti, per gli stessi motivi (cpv. 4 lett. b), e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche decise dal Consiglio di Stato (nuovo cpv. 4 lett. c, in vigore dal 15 marzo 1995). In concreto, la legittimazione attiva del signor _____, già insorto in prima sede, per gli stessi motivi, giusta l'art. 35 LALPT, è pacifica (art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT). Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, il ricorso è ricevibile in ordine.

E. 2.1

Sempre restando in ambito procedurale, l'insorgente critica il mancato accoglimento delle sue richieste mediante l'adozione di una semplice modifica d'ufficio: infatti, a sua detta, il palese errore pianificatorio in cui sarebbe incorso il Comune - errore peraltro ammesso dallo stesso Municipio in sede di risposta - avrebbe pienamente giustificato un simile intervento. A questo proposito occorre osservare 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.

E. 2.2

Di norma l'autonomia comunale vuole che si segua la prima via. L'approvazione del PR da parte del Consiglio di Stato quale autorità superiore di vigilanza non muta, malgrado l'effetto costitutivo di cui è munita, la natura del piano che è e rimane di diritto comunale .

L'autorità di approvazione non può attraverso una modifica d'ufficio del PR sostituirsi al comune nell'ambito delle sue competenze, statuendo in suo luogo e vece contro la sua volontà, eludendo il processo di formazione democratica della volontà comunale: "nell'ambito della procedura approvativa il governo è unicamente autorizzato a decidere ev. modifiche del PR se il loro contenuto è chiaramente definibile e la modifica serve a emendare carenze o errori pianificatori evidenti " (DTF 111 Ia 69-70, consid. 3d, rilievo nostro). Così quando la soluzione può essere una sola, senza possibili alternative (cfr. Alfred Kuttler, *Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung*, in Rep. 1991, pag. 45 e segg., in part. pag. 55). Nel caso concreto l'oggetto del contendere, ovvero la previsione di un'area di stacco nel comparto in cui è situato il mapp. n° _____ RFD, non costituisce di certo un errore pianificatorio evidente. Tant'è che lo stesso ricorrente, chiedendo che la misura venga ridotta a ml. 5.00, non ne mette in discussione la legittimità, ma la proporzionalità. Di conseguenza non costituendo la riduzione richiesta una modifica necessaria ed inderogabile per adeguare la variante proposta dal Comune alla pianificazione di ordine superiore, bensì una questione di opportunità, non emendabile mediante una semplice modifica d'ufficio, legittimamente il Consiglio di Stato si è limitato a respingere il ricorso. Dal momento che l'agire del Governo risulta corretto le censure ricorsuali su questo punto devono essere respinte.

E. 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 poggi su alcun criterio oggettivo, sia manifestamente insostenibile. Nella sua veste di autorità superiore di vigilanza esso veglia affinché la pianificazione comunale rispetti il diritto e segnatamente i principi pianificatori fondamentali enunciati dalla LPT, si conformi alla pianificazione cantonale, in particolare al Piano direttore (art. 6 LPT) e si armonizzi convenientemente con quella dei comuni vicini e regionale. Se il PR presentatogli per approvazione non risponde a questi requisiti o appare per altri versi insostenibile il Consiglio di Stato o lo rinvia sui punti difformi ordinando al comune di procedere alle necessarie varianti oppure modifica il piano d'ufficio (art. 37 LALPT).

E. 3.1

Giusta l'art. 22quater cpv. 1 della Costituzione federale (Cost.) i Cantoni devono allestire dei piani d'azzonamento per assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio. A livello legislativo l'obbligo di pianificare è codificato all'art. 2 LPT. Secondo quest'ultima legge la pianificazione deve avere luogo in diverse tappe: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione. Esse stanno in reciproco rapporto e formano un tutto coerente, di cui ogni parte adempie una specifica funzione. Il piano di utilizzazione - in Ticino detto PR - viene adottato, secondo le indicazioni del piano direttore (art. 6 e segg., 26 cpv. 2 LPT), sulla scorta di un'ampia coordinazione e valutazione (Art. 1 cpv. 1 2a frase, 2 cpv. 1 LPT) e nell'ambito di una procedura ove è garantita protezione giuridica (art. 33 e seg. LPT) e partecipazione democratica (art. 4 LPT). Il PR disciplina l'uso ammissibile del suolo (art. 14 e segg. LPT): rende vincolante verso i privati detto ordinamento oltre che il contenuto del

Piano direttore (art. 21 cpv. 1 LPT).

E. 3.2

Nel diritto ticinese il comune gode di un'ampia autonomia nella pianificazione del suo territorio. Questa avviene essenzialmente attraverso il PR (art. 24 seg. LALPT). Quale debba essere il contenuto del PR è indicato nelle grandi linee dalla LPT. Secondo l'art. 14 LPT i PR "disciplinano l'uso ammissibile del suolo. Essi delimitano in particolare le zone edificabili, agricole e protette". Gli art. 15, 16 e 17 LPT indicano i tratti specifici di queste zone, mentre l'art. 18 consente di prevederne altre. E' attraverso il PR che devono trovare attuazione a livello locale, in adempimento del precetto dell'art. 22quater Cost., gli scopi e i principi fondamentali della pianificazione del territorio enunciati rispettivamente dagli art. 1 e 3 LPT. Largo spazio vi è riservato alla salvaguardia del paesaggio. Occorre proteggere le basi naturali della vita, come il suolo, l'aria, l'acqua, il bosco e il paesaggio (art. 1 cpv. 2 LPT) e in particolare conservare i siti naturali e gli spazi ricreativi (art. 3 cpv. 2 lett. d). Quanto alle zone protette dell'art. 17 LPT comprendono tra l'altro i siti caratteristici, i luoghi storici e i monumenti naturali e culturali (lett. c), con la precisazione al cpv. 2 che il diritto cantonale può prevedere, invece delle zone protette, altre misure adatte. Tale è per l'appunto la previsione di un'area di stacco. In questo senso, nell'elencare esemplificativamente il contenuto delle rappresentazioni grafiche di cui il PR dev'essere necessariamente composto, l'art. 26 LALPT menziona al cpv. 2 lett. h) "i vincoli speciali cui è assoggettata l'utilizzazione di alcuni fondi, in particolare per la protezione delle acque, la tutela del paesaggio, dei contenuti naturalistici del paesaggio, degli edifici di pregio storico-culturale o della vista panoramica". Con ciò il legislatore cantonale ha confermato la competenza del comune a regolamentare la materia. La base legale della querelata area di stacco non è revocabile in dubbio.

E. 4.1

Per prassi costante del Tribunale federale una restrizione di diritto pubblico della proprietà è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 22ter Cost. solo se si fonda su di una base legale (che deve essere chiara ed esplicita quando la limitazione è particolarmente grave, cfr. DTF 114 Ia 117, consid. 3), è giustificata da un interesse pubblico preponderante, rispetta il principio della proporzionalità, non viola la garanzia della proprietà quale istituto e dà luogo a piena indennità ove equivalga ad una espropriazione (DTF 10 febbraio 1992 in re Micheli, consid. 5b; DTF 115 Ia 29 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 da questa procedura.

E. 4.2

Come detto, le restrizioni di diritto pubblico della proprietà devono fondarsi su una base legale, devono cioè essere previste da una norma generale e astratta emanata dall'organo competente. Per gli atti normativi importanti la competenza spetta esclusivamente al legislatore; è cioè richiesta una legge in senso formale, soggetta a referendum. Per disposizioni di secondaria importanza basta invece una legge in senso materiale (ordinanza o regolamento) emanata dall'esecutivo, al quale il legislatore può peraltro delegare entro certi limiti e a certe condizioni le proprie competenze legislative (cfr. G. Müller, Comm. Cost. féd., art. 22ter n. 27 seg.). Se la restrizione della proprietà è grave (per la definizione vedi DTF 115 Ia 365) la giurisprudenza esige una base legale chiara ed esplicita (DTF 106

Ia 366 consid. 2 con rif.), intendendo con ciò che la restrizione deve potersi desumere con sicurezza dalla legge (DTF 108 Ia 36). Nel caso di restrizioni della proprietà imposte da un piano regolatore va considerato che questo strumento pianificatorio non è, visto nel suo complesso, né norma generale astratta né decisione amministrativa, ma un istituto giuridico sui generis che a seconda dei casi prende i tratti dell'una piuttosto che dell'altra categoria. Generalmente la restrizione della proprietà che ne deriva si presenta sotto un duplice aspetto: essenzialmente pianificatorio il primo (ad es. fissazione di un punto di vista su una determinata particella) e normativo l'altro (ad es. regolamentazione dei punti di vista). Quel che importa è che la restrizione della proprietà sia deducibile dal PR, che questo sia adottato dal legislatore comunale e che il comune sia competente in materia. " In generale una regolamentazione comunale costituirà una base legale sufficiente se è stata adottata dall'organo legislativo comunale ", precisa Moor (*Droit administratif*, I. vol., 2.a ed. pag. 336), attribuendo al principio della gerarchia delle norme e non della base legale l'esigenza che il comune sia competente a legiferare nella specifica materia secondo il diritto cantonale. Come afferma Jagmetti (*Commentario alla Costituzione federale*, ad art. 22 quater no. 10), entro i limiti della loro autonomia i comuni " possono essere attivi in materia di legislazione e creare loro stessi le basi per una restrizione della proprietà ".

E. 4.3

Nel caso che ci occupa occorre anzitutto analizzare se l'area di stacco prevista verso Via _____ e le finalità con essa perseguite sono formulate con la dovuta chiarezza per poter costituire una valida base legale ai sensi della giurisprudenza. Esaminando il Piano delle zone e la normativa d'applicazione si può subito rilevare una discrepanza terminologica fra la rappresentazione grafica e la definizione normativa: infatti se da un lato la Legenda definisce "area di stacco" le porzioni del territorio comunale indicate nel Piano con un tratteggio diagonale nero, dall'altro le NAPR sono silenti in merito al contenuto e alla portata del vincolo. Malgrado tale incongruenza è tuttavia da ritenere che il Comune abbia inteso regolamentare questo vincolo all'art. 34 NAPR concernente le aree di rispetto, che recita: 1. Le aree di rispetto mirano a conferire e mantenere un aspetto paesaggistico pregiato ed equilibrato agli insediamenti. 2. Esse vanno mantenute libere da nuove edificazioni; è concesso il mantenimento di costruzioni principali esistenti. 3. Su dette superfici la vegetazione va curata convenientemente; nelle aree di rispetto delimitate nei pressi del lago la vegetazione dovrà mantenere e conservare una trasparenza verso lo stesso. 4. Queste superfici incluse nella zona edificabile sono computabili ai fini dello sfruttamento del fondo edificabile. Infatti, se da un lato nella Legenda del Piano delle zone non sono previste aree di rispetto ma unicamente aree di stacco, a p. 27 del Rapporto pianificatorio settembre 1995, p.to 7.2.9, si può leggere: " Aree di rispetto: queste aree, sono superfici di diversa grandezza che si vuole mantenere aperte e libere nelle quali non è ammessa alcuna edificazione, si vuol determinare uno stacco (sottolineatura nostra) paesaggistico e di equilibrio tra gli insediamenti esistenti, per salvaguardare un'immagine paesaggistica ben strutturata della zona collinare sul promontorio del territorio comunale ".

E. 5.1

Ammessa dunque l'equivalenza fra area di stacco e area di rispetto - errore che risulta facilmente emendabile mediante una semplice rettifica della Legenda - va ora analizzato se l'emanazione del contestato vincolo risulta sorretta da un sufficiente interesse pubblico. Da un esame del Piano delle zone e dal rapporto pianificatorio che lo accompagna si evince come le aree di stacco/rispetto siano state anzitutto previste o per rafforzare la protezione di

comparti ritenuti particolarmente vulnerabili dal profilo paesaggistico (ad esempio a contorno dei comparti con contenuti degni di protezione Cp1, Cp2 e Cp3) o per salvaguardare le porzioni di territorio a diretto contatto con la riva del lago. Nel caso all'esame, l'area di stacco contestata occupa la parte dei mapp. n° _____, _____ e _____ RFD a diretto contatto con il tratto in curva di Via _____, che confina sull'altro versante con la zona R5, e presenta una profondità che varia da ml. 12.00 a ca. ml. 20.00. La misura viene ulteriormente rafforzata da una linea di arretramento che la delimita. Da notare che, salvo il fondo del ricorrente, l'area colpita dal vincolo risulta completamente edificata. In tali condizioni le finalità perseguite con la misura non risultano immediatamente percepibili. Lo stesso rapporto pianificatorio è silente in merito. Tuttavia da un esame degli atti acquisiti all'incarto si evince come il Messaggio municipale n° _____ del 30 ottobre 1995 concernente la richiesta di approvazione del PR proponesse l'inserimento in zona edificabile di tutto il comparto delimitato da Via _____, attualmente suddiviso in zona R4 e in zona agricola. La proposta è stata respinta dal Legislativo durante la seduta del 25 marzo 1996 sostanzialmente per motivi legati alla contenibilità del PR. Se quindi l'area di stacco poteva trovare una sua giustificazione in previsione di uno sfruttamento edilizio più intensivo di tutto comparto, e ciò per conferire un aspetto paesaggistico equilibrato all'insediamento (cfr. art. 34 cpv. 1 NAPR), a tutt'oggi la misura risulta priva di senso e viene a confondersi, nei suoi effetti, con le finalità perseguite con la linea di arretramento che pure insiste sul fondo. Di conseguenza l'emanazione del vincolo non risulta (più) sorretta da un sufficiente interesse pubblico.

E. 5.2

Le disposizioni concernenti le distanze dalle strade, quali le linee di arretramento, trovano la loro base legale sia nell'art. 25 LE, sia nell'art. 28 cpv. 2 lett. p) LALPT. Sull'interesse pubblico in genere di una linea di arretramento, volta a ridefinire e ristrutturare le adiacenze di una strada, è inutile dilungarsi: tali vincoli, noti ed applicati da lungo tempo, possono avere svariate giustificazioni. In particolare assicurano uno sviluppo armonioso degli agglomerati, danno il necessario respiro ai quartieri, migliorano l'estetica dei centri urbani, facilitano la creazione di aree verdi e spazi riservati ai pedoni, contribuiscono in definitiva ad elevare la qualità di vita della popolazione (DTF 109 Ib 116 e rif.). Inoltre esse servono a tutelare la sicurezza della circolazione, ad assicurare la possibilità di future correzioni stradali, come pure a conferire all'ambiente circostante un aspetto decoroso ed ordinato. Evidentemente l'imposizione di una linea d'arretramento costituisce un vincolo e come tale comporta una restrizione di diritto pubblico della proprietà privata, che per essere compatibile con la garanzia di cui all'art 22 ter CF deve avere una valida base legale, essere sorretta da un interesse pubblico ed infine risultare conforme al principio della proporzionalità (cfr. DTF 118 Ia 171 c. 3b). Nel caso concreto, e nemmeno il ricorrente lo contesta, è fuori dubbio l'interesse pubblico a prevedere verso Via _____ una linea d'arretramento volta a ridefinire e ristrutturare le adiacenze della strada. Tuttavia la disciplina prevista per il mapp. n° _____ RFD, che impone un arretramento di ml 12.00 verso un percorso definito dal PR come SS4 (strada di servizio e agricole) appare quanto mai eccessiva. Dagli atti non emergono inoltre motivi stringenti che giustifichino una simile misura. Anzi, in caso di edificazione, il rispetto dell'arretramento comporterebbe un addossamento poco auspicabile degli edifici del ricorrente alla zona agricola, con cui il fondo confina ad est. Per tutti questi motivi il ricorso viene accolto e gli atti ritornati al Comune, affinché riesamini tramite una variante l'entità dell'arretramento.

E. 6

. Le spese e le tasse di giudizio seguono la soccombenza. Tuttavia, poiché il comune è intervenuto non a difesa di interessi patrimoniali ma nell'esercizio delle sue funzioni pubbliche, va esente da spese e tassa di giudizio. Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia

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