

TI_GERICHTE 90.1998.91 vom 15. Dezember 1998

TI Tribunale d'appello, 1998-12-15, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1998.91

FR: TI_GERICHTE 90.1998.91 du 15 décembre 1998

IT: TI_GERICHTE 90.1998.91 del 15 dicembre 1998

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, e dal rimando contenuto nell'art. 51 della nuova Legge sulla protezione dei beni culturali, entrata in vigore il 1° novembre 1997. 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 della signora _____, già insorta 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

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 e segg., in part. 55). Il TPT 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. 3

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 PD (art. 6 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 seg. LPT) e partecipazione democratica (art. 4 LPT). Il PR disciplina l'uso ammissibile del suolo (art. 14 segg. LPT): rende vincolante verso i privati detto ordinamento oltre che il contenuto del PD (art. 21 cpv. 1 LPT). Ai sensi dell'art. 26 LALPT, il PR si compone di un rapporto di pianificazione, di rappresentazioni grafiche, di norme di attuazione e di un programma di realizzazione. Le rappresentazioni grafiche comprendono (art. 28 LALPT) i piani del paesaggio, delle zone, del traffico, delle attrezzature e costruzioni di interesse pubblico e il piano indicativo dei servizi pubblici. In particolare esse fissano i fondi la cui utilizzazione è subordinata a un piano particolareggiato, a un piano di quartiere o ad un'operazione di ricomposizione particellare (art. 28 cpv. 2 lett. c). Il piano particolareggiato organizza e disciplina nel dettaglio l'uso ammissibile di una parte esattamente delimitata del territorio comunale, quando particolari obiettivi di promozione urbanistica o socio-economica lo giustificano oppure interessi inerenti alla protezione naturalistica o ambientale, di monumenti, nuclei o centri storici lo richiedono. Esso deve essere previsto nell'ambito di un piano regolatore comunale (art. 54 LALPT).

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, 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 dalle

competenze del TPT.

E. 4.2

La base legale del contestato vincolo è già data nel diritto federale, segnatamente dall'art. 3 cpv. 3 lett. a LPT, che prescrive alle autorità incaricate di compiti pianificatori di realizzare una rete viaria pubblica che permette di rendere sufficientemente accessibili i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro. Questa imposizione è insita pure nell'obbligo, di cui all'art. 19 LPT, che induce i comuni a provvedere ad un'adeguata urbanizzazione in funzione degli azzonamenti previsti. A livello cantonale la LALPT stabilisce espressamente che il comune deve fissare nelle rappresentazioni grafiche del piano regolatore la rete delle vie di comunicazione per i mezzi di trasporto pubblici e privati con la precisazione delle linee di arretramento, le vie ciclabili e pedonali, i sentieri e i posteggi pubblici (art. 28 cpv. 2 lett. p LALPT). Quest'ultimo disposto abilita incontestabilmente i comuni a prevedere percorsi pedonali quale quello in contestazione. L'importanza delle reti di sentieri e percorsi pedonali all'interno delle località è d'altronde stata recepita anche a livello costituzionale con l'adozione nel febbraio del 1979 dell'art. 37 quater CF e nella legislazione federale: con la legge del 4 ottobre 1985 sui percorsi pedonali ed i sentieri (LPS) il legislatore federale ha infatti inteso promuovere la pianificazione, la sistemazione e il mantenimento di reti comunicanti, di percorsi pedonali e sentieri (art. 1 LPS). Questo obiettivo, ed in particolare la promozione degli spostamenti a piedi, è infine sancito anche dal Progetto di piano direttore cantonale (Parte II. Rapporto esplicativo; A. Riassunti delle analisi, politica per l'organizzazione territoriale cantonale e politiche settoriali, p.to A. 12.2: la politica in materia di trasporti e vie di comunicazione).

E. 4.3

In merito all'esistenza di un sufficiente interesse pubblico è necessario anzitutto osservare che la creazione di percorsi pedonali risponde in linea generale ad un manifesto interesse della collettività. Tali percorsi sono indispensabili per promuovere gli spostamenti non motorizzati, a tutto vantaggio della qualità dell'aria e dell'ambiente in genere e per lo sviluppo della funzione ricreativa del territorio. E' pacifico che la scelta dell'ubicazione di questo tipo di percorso non può venir dettata da interessi particolari, ma va adeguata all'ordinamento e all'azonamento scelto per un dato comparto. Risponde inoltre a principi pianificatori fondamentali salvaguardare e mettere in valore gli elementi del paesaggio urbano, monumenti, piazze, scorci di strade, fontane, giardini, ecc., che con la loro presenza, immutata nel tempo, conferiscono un'inconfondibile fisionomia ai luoghi. In simili circostanze l'impostazione del PRP di _____ concretizza precisi indirizzi pianificatori di cui nelle legislazioni federale e cantonale. In particolare l'eliminazione progressiva del traffico si inserisce nell'obiettivo di riqualifica del nucleo perseguito con lo strumento adottato dal Comune: oltre alla tutela del carattere d'insieme del tessuto storico, tramite la valorizzazione degli elementi di pregio e l'attuazione di interventi di risanamento delle parti manomesse, ed alla protezione e valorizzazione degli spazi esterni privati, quali cortili aperti o chiusi, giardini, orti, e spazi residui adiacenti le costruzioni, il PRP prevede infatti la riqualifica degli spazi pubblici, in quanto elemento delle relazioni spaziali e funzionali all'interno del nucleo e quale tessuto connettivo della sua struttura, tramite l'eliminazione progressiva del traffico veicolare (cfr. Relazione PRP, p. 1.04).

E. 4.4

Al cospetto di un interesse pubblico preponderante, occorre ancora analizzare la conformità del contestato vincolo al principio della proporzionalità, segnatamente se il vincolo 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 le restrizioni della proprietà necessarie al suo conseguimento (DTF 111 Ia 98; 113 Ia 137). A riguardo si può osservare quanto segue: dal Piano viario del PRP si apprende che l'area in questione, delimitata a nord dal mapp. n° _____, a sud dai mappali n° _____ e _____ RFP e ad ovest dal fondo della ricorrente, costituisce una piccola appendice della Contrada degli artisti lamonesi - definita per il resto strada pedonale con funzione di servizio limitate -, grande circa 40 mq. La sua collocazione risulta marginale rispetto al sistema stradale del nucleo. Inoltre, poiché lo spazio libero al mapp. n° _____ RFP è chiuso a ovest da un cancello posto sul confine con un altro fondo privato (mapp. n° _____ RFP), non sussiste la possibilità di attraversarla per accedere ad altri fondi pubblici. Sebbene in passato con tutta verosimiglianza lo spazio libero al mapp. n° _____ RFP e quello al mapp. n° _____ RFP fossero agibili agli abitanti del paese, congiungendosi ad ovest con la strada che prende avvio al mapp. n° _____ RFP e ad est con l'area in questione, e formando quindi un vero e proprio circuito, a tutt'oggi quest'ultima non può essere considerata parte integrante di un percorso pedonale. Anzi, per sua natura e collocazione essa è destinata a servire i pochi proprietari dei fondi che la costeggiano. In base a queste riflessioni mal si comprende lo scopo del regime a cui essa è stata sottoposta, se non quello di impedire l'accesso veicolare al fondo della ricorrente e quindi al suo posteggio. La soluzione adottata dal Comune non appare così idonea al conseguimento degli obiettivi principali e immediati del PRP e risulta lesiva del principio della proporzionalità, ritenuto fra l'altro che tutti i proprietari di posteggi privati situati nel nucleo possono continuare a disporre liberamente. Essa non poteva quindi venir approvata dal Consiglio di Stato senza violare il diritto federale.

E. 5

Le spese, le tasse di giudizio nonché le ripetibili 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 1. Il ricorso è accolto. 2. Non si prelevano spese né tassa di giudizio. Il Comune di _____ rifonderà alla ricorrente fr. 500.-- (cinquecento) a titolo di ripetibili. 3. Intimazione: _____ - Studio legale _____ e _____, _____, - Avv. _____, _____, - Municipio di _____ - Consiglio di Stato, _____, - Sezione pianificazione urbanistica, _____ Tribunale della pianificazione del territorio Il presidente Il segretario