

TI_GERICHTE 90.2001.32 vom 12. Oktober 2001

TI Tribunale d'appello, 2001-10-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2001.32

FR: TI_GERICHTE 90.2001.32 du 12 octobre 2001

IT: TI_GERICHTE 90.2001.32 del 12 ottobre 2001

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

A norma dell'art. 38 LALPT contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al TPT entro 30 giorni dalla notificazione. L'art. 38 LALPT legittima a ricorrere il comune (art. 38 cpv. 4 lett. a) LALPT), i già ricorrenti, per gli stessi motivi (art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT), e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche decise dal Consiglio di Stato (art. 38 cpv. 4 lett. c) LALPT). In concreto la legittimazione attiva del ricorrente è senz'altro data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT. Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, il ricorso è ricevibile in ordine.

E. 2

L'art. 50 cpv. 1 della nuova Costituzione federale (Cost.) sancisce l'autonomia del comune 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). A livello cantonale questo principio è ancorato all'art. 16 della nuova Costituzione ticinese. 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. In 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. 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. 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 segg. consid. 2a; A. Kuttler, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Rep. 1991, pag. 45 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. 3.1

Giusta l'art. 75 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) e attua il contenuto del PD, rendendolo vincolante verso i privati (art. 21 cpv. 1 LPT).

E. 3.2

Va inoltre ricordato che, ai sensi dell'art. 26 LALPT, un 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 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, unitamente alla legislazione di ordine superiore, segnatamente l'art. 3 cpv. 3 lett. c) LPT (che prescrive alle autorità incaricate di compiti pianificatori di mantenere e costituire vie ciclabili e pedonali) e la Legge sui percorsi pedonali ed i sentieri escursionistici del 9 febbraio 1994, abilita incontestabilmente i comuni a prevedere nei propri PR percorsi pedonali e sentieri, esistenti o futuri, aperti al pubblico (cfr. anche art. 2 cpv. 3 Legge sulle strade).

E. 3.3

Una restrizione di diritto pubblico della proprietà è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 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 115 Ia 29 consid. 4; 114 Ia 249 consid.

5a; 114 Ia 337 consid. 2; 113 Ia 364 consid. 2). Nel caso di specie il problema della violazione della garanzia della proprietà quale istituto non si pone. Eventuali pretese espropriative esulano dalle competenze giurisdizionali del TPT. Va sottolineato che in linea generale è pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua frazione significativa che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. V'è interesse pubblico a un provvedimento di pianificazione del territorio quando la sua adozione corrisponde a un bisogno importante, chiaramente avvertito dalla collettività (G. Müller, Commentaire de la Cost. féd., art. 22ter n. 34). Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in giuoco.

E. 4.1

Prima di entrare nel merito, occorre rilevare che il comune di _____, allo scopo di ridefinire il problematico assetto pianificatorio del quartiere _____, ha adottato un piano regolatore particolareggiato (PRP), che integra e coordina opportunamente fra di loro le componenti settoriali presenti, quali il paesaggio, la natura, l'assetto fondiario, la viabilità e le attrezzature pubbliche. Il PRP prevede sul mappale n. _____ la formazione di un parco pubblico accessibile dalla rete viaria comunale per mezzo di due percorsi pedonali. Il primo sentiero, in forte pendenza, lungo ca. 40 m e largo 2 m, permette di raggiungere il parco ai cittadini provenienti dalla prevista strada di servizio (Q 44) del settore basso del quartiere di _____. Per contro, il secondo sentiero, oggetto del presente gravame, di andamento pianeggiante, lungo ca. 55 m e largo 2,5 m, permette l'accesso per coloro che giungono dalla parte opposta del comune (parte alta, località via _____). Inizialmente, ove si diparte dalla prevista strada di raccolta _____-_____, il tracciato lambisce sul confine la proprietà dei ricorrenti lungo circa una decina di metri, per poi proseguire ed in seguito congiungersi ad angolo retto con il primo sentiero, laddove effettivamente si accede al sedime del previsto parco pubblico.

E. 4.2

Siccome entrambi i percorsi pedonali assolverebbero alla medesima funzione, a mente dei ricorrenti risulterebbe ingiustificata la maggior larghezza di 0,5 m del tracciato pedonale che tocca la loro proprietà. Il comune motiva il maggior calibro con la necessità di poter accedere almeno da un lato con i mezzi meccanici atti alla manutenzione del parco, senza perciò creare disagi per il traffico pedonale. Come è stato ribadito in sede di udienza, la scelta del percorso più idoneo a questo scopo è stata determinata in ragione della pendenza: quello che tocca il fondo dei ricorrenti è in pratica pianeggiante, mentre l'altro è scosceso. Ritenuto che questo Tribunale non dispone del sindacato dell'opportunità, la scelta del comune risulta più che legittima e sostenuta da motivazioni convincenti. Con il PRP il comune ha previsto su un proprio sedime, isolato e discosto dalla via pubblica, la formazione di un parco, di cui gli spetta naturalmente la manutenzione. Va da sé che, oltre a consentirne la fruibilità attraverso adeguati percorsi pedonali, i cui tracciati non sono contestati in questa sede, esso debba attuare quelle misure che gli permettano di provvedere alla manutenzione in modo razionale, parsimonioso ed efficace. In questo senso, ritenute le dimensioni dell'area interessata, risponde ad un chiaro interesse pubblico la possibilità di poter disporre di un accesso sufficientemente ampio per il passaggio di mezzi meccanici, il cui utilizzo risulta oggi imprescindibile per raggiungere gli obiettivi poc'anzi enunciati. Se dal punto di vista pedonale, si giustifica una rete di accessi al parco da più direzioni - e in questo i due sentieri assolvono alla stessa funzione - non si giustifica per contro che ambedue i tracciati consentano il passaggio di veicoli di servizio. Ecco perché il sentiero

che proviene dalla parte inferiore del quartiere di _____ risulta soltanto di due metri di larghezza, mentre quella del sentiero in oggetto deve essere maggiore di mezzo metro.

E. 4.3

Ciò detto, occorre esaminare se la misura che concerne il fondo dei ricorrenti rispetta il precetto della proporzionalità e segnatamente se il mezzo adottato è idoneo a conseguire lo scopo di interesse pubblico prefisso, è il meno incisivo fra quelli possibili e se sussiste un rapporto ragionevole tra il risultato perseguito e la restrizione della proprietà necessaria al suo conseguimento (DTF 111 Ia 98, 113 Ia 137). Il sentiero all'esame è situato nel suo tratto iniziale lungo il confine con il mapp. n. _____, invadendolo parzialmente. Un calibro di m 0,5 superiore a quello prospettato dai ricorrenti, oltre a non incidere in modo gravoso sulla loro proprietà, risulta tuttavia essenziale per il passaggio dei veicoli meccanici, senza che questi causino disagi per il traffico pedonale. Inoltre, per stessa ammissione degli insorgenti in udienza, il percorso pedonale in oggetto è pianeggiante, quindi più adatto a facilitare l'accesso ai mezzi meccanici rispetto al sentiero che sale dalla parte opposta, notevolmente scosceso.

E. 4.4

Per questi motivi, associata la sussistenza di un interesse pubblico a mantenere la larghezza di m 2,5 e la conformità con il principio della proporzionalità, la decisione del Consiglio di Stato deve essere su questo punto confermata.

E. 5

I ricorrenti, temendo che questo sentiero, visto il calibro di 2,5 m, possa essere utilizzato anche da veicoli privati, chiedono che sia esclusa dalle possibili tipologie la pavimentazione con del manto asfaltato.

E. 5.1

A tal proposito occorre osservare che nel piano del traffico del PRP _____ il tracciato in oggetto è disegnato con un tratteggio e una colorazione chiaramente riconducibili in leggenda alla definizione di "percorsi pedonali - sentieri". Non solo: a fondo pagina sono pure menzionate, riferite alle varie tipologie viarie, le sezioni-tipo indicative. Sopra la rappresentazione grafica relativa alla sezione indicante 2,5 m di larghezza, appare la dicitura "percorso pedonale accesso AP lato est", ossia il percorso qui in contestazione. Inoltre, l'art. 27 cpv. 3 NAPRP (nota marginale: pedonali e sentieri) regola che " i pedonali di progetto hanno una larghezza di 2 m salvo quello con l'andamento est-ovest di servizio del mappale del Comune (parco) che è previsto con una larghezza di 2,5 m " per permettere l'accesso a mezzi meccanici per la manutenzione del parco (cfr. commentario alle norme PRP _____, ad art. 27, pag. 23). Da ultimo, l'art. 26 cpv. 1 NAPRP dispone che gli accessi privati ai fondi devono essere previsti dalla rete stradale esistente o di progetto.

E. 5.2

Visto quanto precede, risulta che il percorso in discussione, oltre ad essere facilmente identificabile sul piano, è inequivocabilmente destinato ad uso esclusivamente pedonale, salvo per la funzione di servizio relativa al mappale comunale su cui insiste il parco, per il quale è consentito l'accesso ai mezzi meccanici per la sua manutenzione (cfr. art. 27 NAPRP e commentario alle norme PRP _____, ad art. 27, pag. 23). Difatti, dato che gli accessi privati ai fondi devono avvenire attraverso la rete stradale esistente o di progetto e che il passaggio litigioso non è qualificato dal PRP _____ come strada, è di

conseguenza escluso l'utilizzo per il transito di veicoli privati. A giusta ragione il Consiglio di Stato osserva che, qualora si dovesse verificare un uso veicolare improprio, il Municipio dispone di numerosi mezzi, dalla segnaletica fino alla posa di ostacoli fisici amovibili, per far rispettare la funzione pedonale sancita dal PRP .

E. 5.3

In merito alla pavimentazione del sentiero, si nota che il PRP non ne specifica il tipo. Con ciò, il comune riserva questa definizione al momento dell'allestimento dei progetti esecutivi. Rilevato che tale modo di procedere è più che legittimo, in quanto questa materia appartiene più all'ambito progettuale ed esecutivo che a quello pianificatorio, questo Tribunale non ha comunque la cognizione per poter esaminare quale sia nel caso specifico la pavimentazione più adeguata, tantomeno di escluderne una a priori.

E. 5.4

Per tutti questi motivi, anche quest'ultima richiesta deve essere respinta.

E. 6

Inconferente è pure l'ultima censura, secondo la quale il passaggio pedonale all'esame sarebbe privo di scopo, perché rimarrebbe a fondo cieco fintanto che non fosse realizzata la strada _____ - _____, sulla quale esso sfocia all'altezza del fondo n. _____. Occorre premettere che il sentiero che ci occupa è inserito in una rete articolata di passaggi pedonali che il PRP _____ istituisce al fine di valorizzare le componenti paesaggistiche del quartiere attraverso la sua viabilità pedonale. Esso, oltre a favorire l'accesso al parco pubblico, consente agli utenti di transitare dalla parte bassa del quartiere a quella alta, e viceversa, senza esporsi ai rigori del traffico veicolare. Come si può ben evincere dal piano del traffico, il PRP prevede a tale scopo il suo raccordo con la rete viaria comunale sulla strada di raccolta _____ - _____, programmata dal PR di _____. Il fatto che questa arteria di traffico non sia stata ancora realizzata, non basta a mettere in discussione la pianificazione della rete di passaggi pedonali, prima, tantomeno il percorso pedonale in oggetto, poi: la pianificazione che ci riguarda risulta essere a questo stadio più che compiuta. Se è pur vero che la relazione di pianificazione non faccia uno specifico accenno alla programmazione temporale delle opere previste, è comunque implicito e non fa' dubbio che il comune in fase di realizzazione coordinerà l'attuazione di quelle opere che potranno assolvere al loro scopo soltanto se realizzate contemporaneamente.

E. 7

Stando così le cose, il ricorso è respinto e la decisione 10 aprile 2001 del Consiglio di Stato è confermata. Tassa di giudizio e spese seguono la soccombenza. Per questi motivi, viste le normative alla fattispecie applicabili, dichiara e pronuncia