

TI_GERICHTE 90.2001.67 vom 22. Oktober 2002

TI Tribunale d'appello, 2002-10-22, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2001.67

FR: TI_GERICHTE 90.2001.67 du 22 octobre 2002

IT: TI_GERICHTE 90.2001.67 del 22 ottobre 2002

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 38

cpv. 4 lett. b LALPT. Presentato nei termini di legge, quindi tempestivo, il ricorso è ricevibile in ordine. 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. 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 poggi 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). Quanto al Tribunale della pianificazione del territorio 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). 3. Le richieste ricorsuali di indennizzo, rispettivamente di sostituzione del terreno, esulano dalle competenze del Tribunale della pianificazione del territorio, che non è competente in materia espropriativa. Esse sono quindi irricevibili. La richiesta di sostituzione del terreno sembrerebbe contraria anche all'art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT, non essendo stata formulata in prima istanza. La questione può comunque rimanere aperta. 4. Scopo essenziale della pianificazione è di "assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio" (art. 75 Cost.). La LPT riprende e sviluppa tale postulato. Secondo l'art. 1 LPT il suolo dev'essere utilizzato con misura, l'insediamento ordinato in vista di uno sviluppo armonioso del paese. A questo scopo la pianificazione deve tener conto delle condizioni naturali, dei bisogni della popolazione e dell'economia. Deve proteggere le basi naturali della vita, come il suolo, l'aria, l'acqua, il bosco e il paesaggio. Deve garantire la difesa nazionale. Giusta l'art. 3 LPT il paesaggio va tutelato sia mantenendo sufficienti superfici coltivate per l'agricoltura, sia integrando in esso gli insediamenti, conservando i siti naturali e gli spazi ricreativi, permettendo al bosco di adempiere le sue funzioni. Gli insediamenti vanno strutturati secondo i bisogni della popolazione e limitati nella loro estensione. Si dovrà aver cura di preservare l'abitato da immissioni nocive (inquinamento fonico, atmosferico, ecc.), di inserire molti spazi verdi e alberati, di creare vie pedonali e ciclabili. Solo un'attenta ponderazione dei molteplici e contrastanti interessi in gioco consente di comporre in modo ottimale i conflitti tra le diverse utilizzazioni del territorio, al fine di consentire un insediamento equilibrato, uno sviluppo armonioso, che rispetti la natura e più specificamente l'ambiente, rispondendo in modo diversificato ai bisogni e alle aspirazioni della popolazione (cfr. DTF 117 Ia 432 consid. 4b, 115 Ia 339 consid. 5, 113 Ia 461 consid. 5a). In questo senso l'art. 3 cpv. 1 OPT prescrive alle autorità che "dispongono di margine d'azione nell'adempimento e coordinamento dei compiti d'incidenza territoriale" di verificare quali sono gli interessi in causa, valutare se sono compatibili - e semmai con quali implicazioni - con lo sviluppo territoriale auspicato per quindi tener conto "nel miglior modo possibile di tali interessi, sulla base della loro valutazione". 5. Secondo l'art. 36 Cost. e sulla base della giurisprudenza dedotta dall'art. 22ter vCost, una restrizione di diritto pubblico della proprietà privata è compatibile con la garanzia della proprietà solo se si fonda su di una base legale, è giustificata da un interesse pubblico predominante, rispetta il principio della proporzionalità, non viola l'istituto della proprietà e dà luogo a piena indennità ove equivalga ad un'espropriazione (art. 26 cpv. 2 Cost). Le restrizioni devono naturalmente rispettare anche gli altri principi del diritto amministrativo e costituzionale. Nel concreto caso non è contestata l'esistenza di una base legale. Sono censurati i contenuti della pianificazione. I ricorrenti chiedono in sostanza maggiori possibilità edificatorie (SUL maggiore, limite superiore della zona edificabile avvicinato al nucleo) e meno limitazioni nella realizzazione degli accessi. Anche se questo non emerge esplicitamente dal petitum del ricorso, è pure contestato l'obbligo della ricomposizione particellare, che è in un rapporto di causa-effetto con la misura pianificatoria in contestazione. Esplicita è infine la censura di violazione del principio della parità di trattamento. 6. In linea generale è pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua frazione significativa e che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. V'è interesse pubblico ad un provvedimento di pianificazione del territorio quando la sua adozione corrisponde a un bisogno importante, chiaramente avvertito dalla collettività. Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in giuoco. Nel concreto caso, la scelta di preservare dall'edificazione la fascia a valle del nucleo e della chiesa di

San _____, concentrando le possibilità edificatorie più a valle, risponde a un interesse pubblico chiaro e prevalente su quello dei proprietari. Certo, il terreno dei ricorrenti è idoneo all'edificazione ed è urbanizzato, in sostanza risponde ai requisiti dell'art. 15 LPT. Tuttavia, è chiaramente prevalente l'interesse di proteggere il nucleo, istituendo un'area inedificabile di rispetto. Il nucleo di _____ è infatti meritevole di protezione, anche perché è inserito nell'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS, cfr. art. 5 LPN e l'OISOS). Il terreno dei ricorrenti, con gli altri resi inedificabili dal piano, è situato in una zona molto esposta. Una edificazione in questo comparto avrebbe un impatto estetico e paesaggistico molto negativo. La contestata misura è tanto più necessaria che il mapp. _____ è posto all'entrata del paese, immediatamente a valle del complesso monumentale della chiesa di San _____, un pregevole edificio di origine romanica, ristrutturato nel XVI sec. in stile tardo rinascimentale (ISOS, edificio _____). Restringere la fascia di rispetto o permettere la creazione di accessi veicolari a monte, come chiesto nel ricorso, vanificherebbe la tutela del nucleo e della chiesa. È quindi corretto che il comparto edificabile (e gli accessi) stiano in basso, immediatamente a monte della nuova strada di servizio. 7. Queste due misure rispettano anche il principio della proporzionalità. Infatti, sono idonee a perseguire lo scopo ricercato, non ne esistono di alternative (meno incisive) e il rapporto tra lo scopo perseguito e la restrizione imposta è ragionevole. Al riguardo è determinante il fatto che le possibilità edificatorie del fondo degli insorgenti non sono soppresse, ma concentrate nella parte bassa. La misura è quindi relativamente poco incisiva. Come sottolineato dal municipio di _____, si tratta di un ragionevole compromesso, che ha permesso di evitare una situazione ben peggiore per i ricorrenti, l'esclusione di tutta la proprietà dalla zona edificabile. Si vedrà sotto se e come la SUL attribuita al mapp. _____ RF potrà essere aumentata (come pure chiesto dai ricorrenti) senza vanificare gli intenti di protezione del comune. 8. Secondo le norme di attuazione (art. 6 cpv. 2), le particelle _____, _____, _____, _____, _____, _____ e _____ sono sottoposte all'obbligo di ricomposizione particellare. L'edificazione dei mapp. _____, _____, _____ e _____ è anzi condizionata alla realizzazione di quest'ultima. Si è già detto che la proposta di nuova parcellazione allestita dall'autorità comunale, raffigurata nel piano C (1:500), non è stata approvata dal Consiglio di Stato (risoluzione, pag. 10 e 13): rimane, pertanto, una proposta sintanto che tutti i proprietari vi aderiscono. L'obbligo di procedere ad una ricomposizione particellare, seguendo - se necessario - la procedura istituita dalla LRPT, è invece stato confermato dal Governo (cfr. risoluzione citata, ibidem; inoltre, pag. 16). I ricorrenti lo contestano. La ricomposizione particellare è uno degli strumenti di attuazione della pianificazione territoriale (art. 20 LPT, art. 4 lett. e LALPT, artt. 1 cpv. 2 e 48 LRPT). Secondo l'art. 83 LALPT, la ricomposizione particellare ha lo scopo di migliorare e razionalizzare l'utilizzazione del suolo edificabile (cpv. 1); essa consiste in un riordinamento dei fondi, in modo da dare loro configurazione e superficie adatte o più idonee all'edificazione prevista dai piani e promuovere la realizzazione degli intenti pianificatori (cpv. 2). In altre parole, la ricomposizione particellare è una procedura amministrativa tramite la quale si cerca di risolvere i conflitti tra i principi della pianificazione territoriale e i rapporti di proprietà (Jomini, Commentario ASPAN alla LPT, nr. 1 ad art. 20). Si tratta di un istituto analogo all'espropriazione, retto dai principi dell'equivalenza e della compensazione reale (attribuzione di superfici della medesima natura e del medesimo valore). Essa può anche avere lo scopo di compensare, fra i proprietari interessati, vantaggi e svantaggi risultanti dalla pianificazione, nel rispetto del

principio enunciato dall'art. 5 cpv. 1 LPT (Jomini, op. cit., nr. 12 ad art. 20). La ricomposizione particellare, come le altre restrizioni alla proprietà, è compatibile con la garanzia costituzionale della proprietà solo se si fonda su una base legale, è sorretta da un interesse pubblico, rispetta il principio della proporzionalità e da luogo a indennità se corrisponde a un'espropriazione. Nell'evenienza concreta l'esistenza di una base legale è pacifica e incontestata. L'obbligo di ricomposizione particellare è sorretto da un interesse pubblico. L'area ove è situato il fondo dei ricorrenti, come già detto, è situata immediatamente a valle del nucleo di _____ e della chiesa di San _____, in un comparto che il piano protegge istituendo una fascia inedificabile e concentrando più a valle le possibilità edificatorie dei fondi. In questo contesto, la ricomposizione particellare si impone sia perché i fondi hanno una forma piuttosto irregolare (la ricomposizione particellare migliorerà le possibilità di sfruttare razionalmente i fondi), sia per equilibrare vantaggi e svantaggi del provvedimento pianificatorio, evitando in particolare di fare sopportare principalmente ai proprietari dei mapp. _____ e _____ (situati nella fascia superiore) i rigori della zona di protezione. La ricomposizione particellare rispetta pure il principio della proporzionalità, in particolare perché la pianificazione che cerca di attuare mantiene le possibilità edificatorie del mapp. _____, concentrandole nella parte bassa, sopra la nuova strada di servizio. L'obbligo di ricomposizione particellare (con il corollario dell'edificabilità subordinata alla sua realizzazione) merita pertanto conferma. 9. Nel ricorso si chiede un aumento a 900 mq della SUL del mapp. _____, rispetto ai 670 mq attribuiti dalla pianificazione in contestazione. Il municipio di _____, con un rinvio alle osservazioni al ricorso di primo grado, ha sottolineato che 670 mq corrispondono alla quantità edificabile secondo il PR previgente (mq 3'335, Is 0.2). Il municipio ha comunque ammesso la possibilità di arrivare a una SUL di 730 mq, ritenuto che il terreno dei ricorrenti "è messo maggiormente a contributo e, senza la sua disponibilità, l'intera operazione non potrebbe essere concretizzata". Il municipio ha intavolato delle trattative con i ricorrenti su questa proposta, ma non è stato possibile formalizzare un'intesa. La richiesta di aumentare la SUL a 900 mq non può essere accolta. Corrisponderebbe a un importante aumento rispetto al piano previgente. I parametri edificatori del terreno dei ricorrenti diventerebbero eccessivi rispetto a quelli degli altri fondi del comparto. La richiesta dei ricorrenti può tuttavia essere accolta limitatamente a un aumento a 730 mq, così come proposto dal municipio di _____. Corrisponde infatti al vero che il mapp. _____ è fondamentale per tutta l'operazione ed è inoltre relativamente penalizzato dai combinati effetti della nuova pianificazione e della prevista ricomposizione particellare. 10. Ritenuto anche questo aumento della SUL, che agevolerà i ricorrenti nel loro intento di realizzare tre distinte abitazioni, è esclusa ogni violazione del principio della parità di trattamento. Al riguardo si ricorda che in ambito pianificatorio questo principio ha una portata limitata, corrispondendo in pratica al divieto dell'arbitrio. Nel concreto caso gli estremi dell'arbitrio non sono assolutamente realizzati. 11. La tassa di giustizia è posta a carico degli insorgenti in proporzione al loro grado di soccombenza; non si assegnano ripetibili. Per questi motivi, dichiara e pronuncia