

TI_GERICHTE 90.2002.111 vom 18. Juni 2003

TI Tribunale d'appello, 2003-06-18, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2002.111

FR: TI_GERICHTE 90.2002.111 du 18 juin 2003

IT: TI_GERICHTE 90.2002.111 del 18 giugno 2003

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 38

cpv. 4 lett. b LALPT e relativo rinvio all'art. 35 cpv. 2 lett. b LALPT. La giurisprudenza riconosce infatti a ciascun membro di una comunione ereditaria un interesse legittimo giusta l'art. 43 PAmM, ovvero un interesse degno di protezione secondo la terminologia impiegata all'art. 35 cpv. 2 lett. b LALPT, ispirata alla legislazione federale (art. 48 lett. a PA, 103 lett. a OG), ad impugnare una decisione che concerne la comunione ereditaria, quando il ricorso tende all'annullamento di un provvedimento che determina obblighi od oneri per la comunione ereditaria stessa (cfr. RDAT II-2002 n. 22 con rinvii; inoltre Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 1653). A torto il Consiglio di Stato è approdato alla soluzione opposta, facendo capo alla giurisprudenza del Tribunale federale pubblicata in RDAT II-1995 n. 56, che applica tuttavia i più restrittivi requisiti posti dall'art. 88 OG per riconoscere la legittimazione ad inoltrare un ricorso di diritto pubblico. Va inoltre rilevato che _____ - _____ e _____ sono cittadini attivi di _____; essi possiedono la legittimazione a ricorrere anche giusta l'art. 35 cpv. 2 lett. a LALPT. Il gravame è pertanto ricevibile in ordine. 2. In campo pianificatorio il comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del piano regolatore da parte di almeno un'istanza di ricorso. Nel Cantone Ticino tale autorità è il Consiglio di Stato (art. 37 cpv. 1 LALPT), che decide i ricorsi - e approva il piano - con pieno potere cognitivo: questo significa controllo non solo della legittimità ma anche dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano tuttavia di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti (art. 2 cpv. 3 LPT). Il Consiglio di Stato non può dunque semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettare il diritto di questo di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più appropriata, ragionevole od opportuna. Esso non può però limitarsi ad intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggia su alcun criterio oggettivo e 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, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore (cfr. anche l'art. 26 cpv. 2 LPT). L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 OPT (RDAT II-2001 n. 78 consid.

6b; II-1999 n. 27 consid. 3). Il potere cognitivo del Tribunale della pianificazione del territorio è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6c; II-1999 n. 27 consid. 3; II-1997 n. 23); fanno eccezione - per poter ossequiare l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT - i casi in cui è impugnata una modifica del piano regolatore disposta d'ufficio dal Consiglio di Stato. 3. I ricorrenti chiedono in primo luogo di annullare il vincolo di edifici ed attrezzature di interesse pubblico (AP-EP) sancito a carico del mapp. _____, un bosco di mq 2'291 ubicato in località _____, ritenendolo superfluo, sprovvisto di un interesse pubblico preponderante ed inoltre lesivo del principio della proporzionalità. 3.1. L'imposizione del vincolo in esame comporta indubbiamente una restrizione di diritto pubblico della proprietà dei ricorrenti. Questa restrizione è compatibile con la garanzia della proprietà sancita all'art. 26 Cost. solo se è fondata su una base legale sufficiente, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e se rispetta il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.). 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. L'interesse pubblico a un provvedimento di pianificazione del territorio è, pertanto, segnatamente dato 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 (RDAT I-2000 n. 24 consid. 4.1 con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 98-102; Scolari, *Diritto amministrativo, parte generale*, 2.a edizione, Cadenazzo 2002, n. 558-594). Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo di interesse pubblico desiderato (regola dell'idoneità), che tra i diversi provvedimenti a disposizione per conseguire tale scopo venga scelto quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario (regola della necessità), infine che sussista un rapporto ragionevole tra lo scopo di interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (regola della proporzionalità in senso stretto; RDAT II-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *op. cit.*, n. 103-106; Scolari, *op. cit.*, n. 595-610). 3.2. I piani di utilizzazione - nel nostro Cantone chiamati, a livello comunale, piani regolatori (art. 24 segg. LALPT) - disciplinano l'uso ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT). Essi devono delimitare, in primo luogo, le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT). Il diritto cantonale può inoltre prevedere delle altre zone di utilizzazione (art. 18 cpv. 1 LPT). I piani regolatori devono difatti tener conto degli sviluppi prevedibili non solo per le zone edificabili (art. 15 lett. b LPT), ma anche per gli altri generi di utilizzazione del territorio. Essi possono quindi, segnatamente, disporre delle zone per gli edifici e le attrezzature di interesse pubblico che serviranno a soddisfare i bisogni futuri della collettività, purché questi bisogni siano indicati con precisione e l'aspettativa circa la loro realizzazione abbia una buona verosimiglianza di concretizzarsi. Una volta soddisfatte queste premesse, l'autorità pianificatoria può prendere in considerazione, ai fini della determinazione di queste zone, anche delle necessità che eccedono il periodo di 15 anni, determinante per il dimensionamento delle zone edificabili giusta l'art. 15 lett. b LPT. Ciò che importa è che il bisogno sia provato in modo sufficiente e che la realizzazione dell'opera pubblica sia prevista con una relativa certezza (RDAT II-2000 n. 75 consid. 4, con rinvii; inoltre RDAT II-2000 n. 27, II-1997 n. 22 e I-1994 n. 40, che concernono particolarmente l'istituzione di vincoli per la realizzazione di posteggi pubblici). In quest'ordine di idee l'art. 28 cpv. 2 lett. d LALPT stabilisce che le rappresentazioni grafiche che compongono il piano regolatore devono fissare, tra l'altro, i fondi destinati a zone per i servizi e le attrezzature di interesse

pubblico. 3.3. La revisione del piano regolatore, approvata dal Consiglio di Stato il 12 novembre 1997, proponeva già l'istituzione di un vincolo AP-EP denominato "bosco con funzioni di svago", a gravare il mapp. _____, insieme ai confinanti mapp. _____, _____ ed ai prossimi mapp. _____ e _____, allo scopo di poter utilizzare le relative superfici boschive come area di ricreazione, ove creare dei percorsi pedonali ed eventualmente collocare dei piccoli impianti. Accogliendo il ricorso dei qui insorgenti e di _____ - _____, con sentenza 12 ottobre 1998 il Tribunale ha tuttavia annullato questo vincolo. Da un lato il bosco doveva comunque sia essere accessibile al pubblico, per cui non doveva essere creata a questo scopo un'apposita zona AP-EP. Dall'altro la paventata collocazione di piccoli impianti appariva troppo vaga per legittimare l'imposizione del vincolo in oggetto (cfr. consid. 8 di quel giudicato). Attraverso la variante del piano regolatore il comune ha riproposto il vincolo, denominandolo "bosco attrezzato e gestito dall'ente pubblico, con funzioni di svago, scuola verde e passeggiate didattiche". Il vincolo in oggetto resiste questa volta alle critiche dei ricorrenti. 3.4. Intanto è necessario premettere che il mapp. _____, al pari dei menzionati fondi confinanti, costituisce bosco ai sensi della legislazione forestale. La sua inclusione in una zona di utilizzazione è pertanto subordinata, per principio, a un'autorizzazione di dissodamento (art. 12 LFo). La legislazione forestale non esclude tuttavia la possibilità di assegnare il bosco, che rimane tale a tutti gli effetti, a zone di utilizzazione previste a livello di pianificazione del territorio, purché queste zone siano compatibili con l'obbligo di conservazione della foresta e con l'ordinamento dell'utilizzazione forestale, come ad esempio delle zone di protezione della natura e del paesaggio, dei monumenti o, come si avvera in concreto, di svago (cfr. Jaissle, *Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung*, Zurigo 1994, pag. 229 segg.). Come aveva spiegato il Consiglio di Stato nella risoluzione di approvazione della revisione del piano regolatore 12 novembre 1997, annullata dal Tribunale, le fasce boschive che comprendono anche il mapp. 27 concorrono a formare la spina dorsale dell'asse di collegamento tra il comparto del parco di _____ e le zone residenziali, il centro sportivo della _____ e le scuole (cfr. risoluzione cit., pag. 27). Il vincolo, frattanto precisato nella denominazione e nei contenuti, mira pertanto a creare le indispensabili premesse legali per permettere all'ente pubblico di inserire nell'area boschiva interessata i necessari percorsi pedonali - se del caso previa ulteriore loro pianificazione - e quei minimi impianti (panchine, pannelli ecc.) che ne permettono una fruizione conforme alle sue finalità (cfr. rapporto di pianificazione, ottobre 2000, pag. 5; risposta del municipio, pag. 5). Tali intendimenti non possono difatti essere ricompresi né nel principio dell'accessibilità pubblica del bosco (art. 14 LFo, 10 LCFo) né nell'obbligo, per il proprietario, di gestire il bosco rispettivamente di tollerarne la gestione (art. 20 LFo, 22 LCFo). Il controverso vincolo, indiscutibilmente sorretto da un interesse pubblico, non si rivela pertanto superfluo. La sua istituzione non disattende nemmeno il principio della proporzionalità, fermo restando che non è questa la sede per disquisire circa il diritto privato che il comune dovrà acquisire (segnatamente diritto di proprietà o servitù) per attuare gli scopi della restrizione. 3.5. Su questo punto il ricorso dev'essere respinto. 4. I ricorrenti censurano inoltre, con svariati argomenti, l'attribuzione alla categoria degli elementi naturali protetti, e più precisamente delle siepi e dei boschetti, di due superfici dei mapp. _____ e _____ che erano state escluse dalla foresta nell'ambito della procedura di accertamento del limite del bosco. Essi hanno domandato l'assegnazione di tali aree alla limitrofa zona fabbricabile. 4.1. Il mapp. _____, di complessivi mq 1'844, è posto in

località _____, all'interno della zona edificabile del comune. Ha forma triangolare; due lati sono costituiti da Via _____ e via _____ di _____, il terzo confina con proprietà private. Nell'ambito della procedura di determinazione del limite del bosco a confine con l'area edificabile, oggetto di risoluzione 13 aprile 1999 (n. 1723) del Consiglio di Stato, una piccola superficie della particella, stimabile attorno a 100 mq, a forma triangolare, è stata esclusa dal bosco. Il comune l'ha inserita alla voce "siepi naturali e boschetti" tra gli elementi naturali protetti dall'art. 25 NAPR. Il sopralluogo ha permesso di rilevare che la superficie interessata, caratterizzata segnatamente dalla presenza di robinia e sambuco, non si distingue in nulla dall'adiacente area boschiva. E' pertanto possibile che questa sia stata estromessa dalla foresta perché non soddisfaceva il criterio quantitativo minimo della larghezza di 12 m per poter essere considerata bosco prescritto dall'art. 3 cpv. 1 LCFo - tale è difatti la dimensione della base del triangolo che forma la superficie in esame - in conformità alla prassi che esclude dalla foresta le propaggini con queste dimensioni. Se così fosse, l'applicazione meccanica della menzionata prassi al caso di specie, che crea uno spicchio, perfettamente inedificabile, all'interno di un fondo interamente boschivo, alla cui natura esso invece sembra partecipare pienamente, apparirebbe quantomeno opinabile. Come il Tribunale federale ha avuto modo di ripetutamente spiegare, da ultimo in merito ad un'analogia normativa adottata dal Canton Zurigo, i quantitativi minimi costituiscono dei criteri di giudizio ausiliari, finalizzati alla concretizzazione del (preminente) concetto qualitativo di foresta, che sta alla base della LFo. Se, pertanto, è di principio lecito dedurre l'esistenza di un bosco quando questi quantitativi sono soddisfatti, non è altrettanto lecito dedurre senz'altro il contrario in loro difetto (DTF 125 II 440 consid. 2c, con rinvii alla giurisprudenza precedente; inoltre il messaggio del Consiglio federale, in FF 1998 III 137 segg., 153; STA inedita 18 aprile 2000 in re _____ a. _____, consid. 2.3). 4.2. Il mapp. _____, di complessivi mq 28'018, è posto in località _____. Il fondo è stato assegnato dal piano regolatore, approvato dal Consiglio di Stato il 12 novembre 1997, alla zona agricola. Il ricorso dei proprietari contro quella decisione, volto all'attribuzione della particella alla zona edificabile, è stato respinto da questo Tribunale con sentenza 12 ottobre 1998. Nell'ambito della già menzionata procedura di determinazione del limite del bosco a confine con l'area edificabile, una superficie a forma rettangolare, di poco meno di circa 500 mq, ubicata sul lato sud della particella, direttamente a confine con via _____, laddove questa svolge - secondo il piano del traffico - funzione di collegamento pedonale/percorso ciclabile, è stata estromessa dalla foresta. Quest'area, che degrada in relativa pendenza verso via _____, è popolata da numerosi castagni ed da una quercia, ossia da alberi forestali ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 lett. i OPV e del relativo allegato 9 (cfr. verbale di sopralluogo, fotografie scattate durante lo stesso). E' molto probabile che questa superficie avesse fatto parte, in passato, dell'esteso bosco che si estende dall'altro lato della menzionata strada, che questa ha separato. E' quindi anche in questo caso possibile che essa non sia stata attribuita alla foresta perché non raggiungeva le dimensioni esatte all'art. 3 LCFo, per superficie (inferiore a 500 mq), per larghezza (di circa 10 m) e fors'anche per età degli alberi. Come si è avverato per il mapp. _____, questa superficie, che si insinua e collega due zone edificabili, è stata attribuita alla zona "siepi naturali e dei boschetti", retta dall'art. 25 NAPR. 4.3. Com'è già stato spiegato, i piani di utilizzazione disciplinano l'uso ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT), delimitando, in primo luogo, le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT). Le zone protette comprendono (art. 17 cpv. 1 LPT): i ruscelli, i fiumi, i laghi e le loro rive (lett. a); i paesaggi particolarmente belli e quelli con

valore naturalistico o storico-culturale (lett. b); i siti caratteristici, i luoghi storici, i monumenti naturali e culturali (lett. c); i biotopi per gli animali e vegetali degni di protezione (lett. d). L'assegnazione alla differenti zone di utilizzazione è il frutto di una ponderazione globale degli interessi effettuata in primo luogo in funzione degli scopi della pianificazione del territorio e dei principi pianificatori posti agli art. 1 e 3 LPT ed inoltre dei principi più specifici ancorati agli art. da 15 a 17 LPT (cfr. Moor, Commentario LPT, art. 14 n. 73 con rinvii; art. 17 n. 5 segg. pure con rinvii, per quanto concerne più particolarmente la delimitazione delle zone protette; art. 17 n. 71 seg. e 109 per quanto concerne infine la protezione dei biotopi). L'art. 25 NAPR recita come segue: "Elementi naturali protetti 1. Sono considerati elementi naturali protetti i seguenti oggetti e ambienti di particolare pregio naturalistico e paesaggistico indicati nel piano del paesaggio: a) i massi erratici; b) i muri a secco; c) le siepi naturali e i boschetti; d) i corsi d'acqua e le loro sponde; e) gli alberi isolati. Il piano del paesaggio segnala i fondi sui quali sono presenti alberi protetti. 2. In generale è vietata qualsiasi manomissione o intervento che possa modificare l'aspetto, le caratteristiche, le funzioni o l'equilibrio biologico presente. Deroche possono essere autorizzate dal municipio d'intesa con l'autorità cantonale competente. 3. Le condizioni degli elementi naturali protetti sono regolarmente sorvegliate dal municipio, il quale provvede ad organizzare eventuali interventi di gestione qualora non lo facessero i proprietari. Per ogni intervento è richiesto il preavviso dell'autorità competente." I documenti componenti l'avversata variante di piano regolatore non giustificano particolarmente la scelta del comune di assegnare le superfici in oggetto tra gli elementi naturali protetti. Nulla dicono il messaggio, il rapporto delle commissioni, il rapporto di pianificazione. Quest'ultimo accenna unicamente al fatto che le suggestioni formulate dal municipio per assegnare un'utilizzazione alle superfici che non costituivano bosco erano state condivise solo parzialmente dal dipartimento del territorio in sede di esame preliminare, il quale aveva appunto attirato l'attenzione sulla necessità di tenere conto dell'importanza paesaggistica e naturalistica delle stesse a titolo di siepi e boschetti (cfr. documento citato, ottobre 2000, pag. 3 seg.). Una miglior giustificazione non si trova nemmeno nel preavviso rilasciato il 7 gennaio 2002 dall'ufficio protezione della natura alla sezione della pianificazione urbanistica in vista dell'approvazione della variante, così come nella risoluzione di approvazione medesima o nelle osservazioni al Tribunale del municipio e della divisione della pianificazione territoriale. Nella risoluzione di approvazione e nelle osservazioni del municipio, che si limitano però a richiamare quest'ultima, viene affermato che la tutela delle aree in parola ha luogo, dal profilo sostanziale, "in ossequio alle norme della LPN, come notato dal Consiglio di Stato nella decisione impugnata" (cfr. risposta del municipio, pag. 6). Ora, il semplice accenno, di un'approssimazione inaccettabile, a quelle che potrebbero essere le basi legali della controversa decisione di assegnare le aree in oggetto ad una zona di protezione non basta per legittimarla. Bisogna invece dimostrare perché, concretamente, le aree interessate devono essere considerate alla stregua di "ambienti di particolare pregio naturalistico e paesaggistico" ai sensi dell'art. 25 cifra 1 NAPR ed eventualmente anche dei biotopi ai sensi dell'art. 18 LPN, onde poter validamente giustificare, nell'ambito di una congrua ponderazione degli interessi in gioco, in primo luogo la loro non attribuzione a funzioni economicamente più redditizie per i proprietari come la residenza o l'agricoltura, in subordine il divieto, per questi ultimi, di manometterle e di modificarne l'aspetto, le caratteristiche, le funzioni e l'equilibrio, come prescrive l'art. 25 cifra 2 NAPR. Una tale dimostrazione appare, nella fattispecie, ancor più necessaria, allo scopo di marcare l'autonomia della scelta operata dal comune, che non deve esaurirsi alla

