

TI_GERICHTE 90.2002.136 vom 13. August 2006

TI Tribunale d'appello, 2006-08-13, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2002.136

FR: TI_GERICHTE 90.2002.136 du 13 août 2006

IT: TI_GERICHTE 90.2002.136 del 13 agosto 2006

Regeste

Modifiche d'ufficio da parte del Consiglio di Stato: istituzione di un perimetro di rispetto per un bene culturale di interesse cantonale e distanza dai corsi d'acqua per le costruzioni.

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo, in cui è stato integrato il Tribunale della pianificazione del territorio con effetto al 14 luglio 2006 (BU 2006, pag. 215 segg.), è data (art. 38 cpv. 1 LALPT) e la legittimazione del ricorrente certa (art. 38 cpv. 4 lett. a LALPT). Il ricorso è tempestivo (art. 38 cpv. 1 LALPT) e, essendo adempiute anche le altre condizioni formali, lo stesso può essere esaminato nel merito.

E. 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 cantonale amministrativo 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. Il ricorrente contesta preliminarmente la procedura adottata dal Consiglio di Stato che, senza concedergli la possibilità di esprimersi preventivamente, ha apportato modifiche d'ufficio, violando in tal modo il suo diritto di essere sentito. 3.1. In sede di

approvazione di un piano regolatore il Consiglio di Stato, quando ritiene di non poter approvare una determinata soluzione adottata a livello comunale, deve di norma retrocedere gli atti all'autorità inferiore per nuova decisione: lo esige, oltre all'art. 37 cpv. 1 2.a frase LALPT, il rispetto dell'autonomia comunale. Il Governo può tuttavia apportare delle modifiche d'ufficio al piano regolatore - e sostituirsi pertanto all'esercizio delle competenze che spettano agli organi comunali - quando la nuova regolamentazione può essere determinata d'acchito (segnatamente nel caso di un'unica soluzione, senza possibili alternative) e la modifica tende a colmare una lacuna evidente o a emendare carenze o errori pianificatori manifesti (RDAT I-2001 n. 17 consid. 4.1. con rinvii). La via della modifica d'ufficio presuppone che la risoluzione si imponga con tale evidenza da rendere perfettamente superfluo e inutilmente dilatorio un rinvio. Occorre quindi in concreto stabilire se la decisione del Consiglio di Stato si giustifica alla luce dei principi suesposti.

3.2. Secondo l'art. 20 della legge cantonale sui beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC) la messa sotto tutela di un bene culturale immobile (come nella fattispecie) avviene nel contesto della procedura di adozione o modifica del piano regolatore; le autorità competenti sono il legislativo comunale per gli immobili di interesse locale e il Consiglio di Stato per gli immobili di interesse cantonale (art. 20 cpv. 2 e 3 LBC e art. 15 cpv. 5 del regolamento sulla protezione dei beni culturali del 6 aprile 2004, RBC; cfr. anche messaggio del Consiglio di Stato n. 4387 del 14 marzo 1995 concernente il disegno di legge sulla protezione dei beni culturali, cap. 6, ad art. 20-21 e Cattaneo Beretta, La legge cantonale sulla protezione dei beni culturali, in RDAT I-2000, n. 4.3.1.2). Il Consiglio di Stato, quindi, ben poteva modificare d'ufficio il piano regolatore in punto ai beni culturali di interesse cantonale. Ancorché realizzata attraverso lo strumento del piano regolatore, la ridefinizione dell'art. 24 NAPR e l'istituzione di un perimetro di rispetto a protezione della piazza S_____ e della chiesa parrocchiale rientrava anzi, giuridicamente, nelle competenze esclusive del Governo.

3.3. Per quanto riguarda per contro la modifica dell'art. 6 cifra 7 NAPR concernente le distanze dai corsi d'acqua, come si vedrà anche più sotto (cfr. consid. 8), il Consiglio di Stato non ha fatto altro che adeguare al diritto di rango superiore il piano adottato dal legislativo comunale. L'intervento d'ufficio era quindi volto a correggere le carenze delle normative proposte dal comune e appariva quindi inevitabile e non lasciava spazio di manovra al comune.

3.4. La procedura di modifica d'ufficio seguita dal Consiglio di Stato è quindi esente da critica e le censure ricorsuali a questo proposito vanno respinte. Né al ricorrente hanno causato una lesione illegittima dei propri diritti, dal momento che questo tribunale esamina con piena cognizione i casi in cui è impugnata una modifica d'ufficio dell'autorità inferiore (cfr. sopra consid. 2), per cui anche la lamentata violazione del diritto di essere sentito non ha fondamento, in quanto - se del caso - sanata in questa sede.

4. Nel merito, il comune non contesta tanto la decisione del Consiglio di Stato di mettere sotto protezione i beni culturali indicati dal Consiglio di Stato nella decisione impugnata, quanto l'istituzione di un perimetro di rispetto per la piazza S_____ e la chiesa parrocchiale. Ritiene che il vincolo impostogli non sia sorretto da un interesse pubblico sufficientemente dimostrato e che sia violato il principio della proporzionalità poiché il perimetro sarebbe troppo ampio per lo scopo che si prefigge, mentre sarebbe bastata una sua definizione corrispondente al limite dello spazio libero di valore ambientale istituito dal comune. La misura proposta pregiudicherebbe di fatto ogni possibilità di intervento sulle importanti infrastrutture comunali presenti.

4.1. Una restrizione di diritto pubblico è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 Cost. solo se si fonda su di una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispetta

il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost. ; DTF 129 I 337 consid. 4.1; 126 I 219 consid. 2). Rettamente nella fattispecie l'esistenza di una base legale non è messa in discussione. 4.2. In linea generale si ritiene 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 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 gioco (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, che tra i diversi provvedimenti a disposizione per conseguire tale scopo venga scelto quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario, infine che sussista un rapporto ragionevole tra lo scopo di interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (RDAT II-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., n. 103-106; Scolari , op. cit., n. 595-610).

5. 5.1. La protezione della natura e del paesaggio (Natur- und Heimatschutz, protection de la nature ed du patrimoine) compete ai cantoni (art. 78 cpv. 1 Cost.). Nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione prende in considerazione gli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio. Ha cura dei paesaggi, dei siti caratteristici, dei luoghi storici nonché dei monumenti naturali e culturali; quando l'interesse pubblico lo richieda, li conserva integri (art. 78 cpv. 2 Cost.; inoltre art. 3 cpv. 1 Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1. luglio 1966, LPN). Giusta l'art. 3 cpv. 1 LPN, la Confederazione, i suoi stabilimenti e le aziende federali come pure i Cantoni sono tenuti, nell'adempimento dei compiti della Confederazione, a provvedere affinché le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, le rarità naturali e i monumenti culturali siano rispettati e, ove predomini in essi l'interesse generale, siano conservati intatti. Il Consiglio federale, sentiti i Cantoni, compila gli inventari degli oggetti di importanza nazionale (art. 5 cpv. 1 a frase LPN). L'iscrizione d'un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale significa che esso merita specialmente di essere conservato intatto, ma - in ogni caso - di essere salvaguardato per quanto possibile, quantomeno nell'adempimento dei compiti della Confederazione (cfr. art. 6 LPN; Rausch/ Marti/ Griffel , Umweltrecht, Zurigo 2004, n. 561 - 564). L'iscrizione di un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale ha, tuttavia, una rilevanza certa anche per i Cantoni nell'adempimento di compiti propri. Agli inventari ai sensi dell'art.

E. 5

LPN dev'essere infatti attribuito, quantomeno sotto l'aspetto sostanziale, il valore delle concezioni ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 LPT. Questo significa che i Cantoni debbono tenerne conto nelle loro pianificazioni direttrici (art. 6 cpv. 4 LPT) e proteggere i relativi oggetti in maniera adeguata mediante la pianificazione dell'utilizzazione (art. 17 LPT; Rausch/ Marti/ Griffel , op. cit., n. 565, con rinvii). È quanto si avvera, nel nostro Cantone e per quanto qui possa interessare, per i comuni contemplati dall'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere di importanza nazionale (ISOS, secondo la denominazione in lingua tedesca, che si è imposta anche negli altri idiomi), allestito a norma dell'art. 5 LPN e della relativa ordinanza del 9 settembre 1989 (OISOS). La scheda 8.4 del piano direttore impone loro di promuovere la protezione degli insediamenti di importanza nazionale, mediante l'affinamento delle misure pianificatorie di protezione. La menzionata scheda obbliga

quindi i comuni interessati dall'inventario ISOS a verificare se le norme e le misure pianificatorie di cui dispongono sono adeguate per la tutela e la valorizzazione dei loro insediamenti ed a modificarle opportunamente. Inoltre, l'art. 1 cpv. 2 lett. a e l'art. 3 cpv. 2 LPT stabiliscono che Confederazione, Cantoni e Comuni, in qualità di autorità preposte alla pianificazione, devono provvedere affinché il paesaggio venga rispettato e protetto. L'art. 17 cpv. 1 lett. c LPT prevede espressamente che i siti caratteristici, i luoghi storici e i monumenti naturali e culturali devono venir assegnati alle zone protette.

E. 5.2

A livello cantonale, oltre al DLBN (decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940) e all'istituto del piano del paesaggio (art. 28 cpv. 1 LALPT); la LALPT prevede espressamente, all'art. 28 cpv. 2 lett. h, la possibilità di fissare nelle rappresentazioni grafiche dei piani regolatori i vincoli speciali cui è assoggettata l'utilizzazione di taluni fondi, in particolare per la protezione delle acque, la tutela del paesaggio e dei suoi contenuti naturalistici, degli edifici di pregio storico-culturale e della vista panoramica. Inoltre, secondo l'art. 29 LALPT il piano regolatore può prevedere l'obbligo di mantenere costruzioni, singoli alberi, gruppi di essi o siepi che concorrono a formare la bellezza e la caratteristica del paesaggio (cpv. 2 lett. d), come pure stabilire le regole sulla manutenzione degli edifici (cpv. 1 lett. g). Nel nostro Cantone è inoltre in vigore, dal 1° novembre 1997, la legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC), che ha abrogato la legge per la protezione dei monumenti storici e artistici del 15 aprile 1946, improntata su una nozione più moderna di cultura, intesa come l'insieme di tutti quei valori, usi e costumi che caratterizzano il vivere sociale di un popolo. In parallelo all'evoluzione di questa nozione, il termine di "monumento storico" è stato sostituito con quello di "bene culturale" inteso appunto quale prodotto dell'attività culturale in senso lato. La protezione del patrimonio culturale è compito comune del proprietario e dell'ente pubblico (cfr. art. 5 LBC); sono suscettibili di protezione sia i beni culturali mobili che quelli immobili (cfr. art. 2 LBC). L'art. 2 LBC dà la definizione di bene culturale: può quindi venir definito bene culturale, che riveste importanza per la collettività, un oggetto non solo d'interesse storico o artistico, ma anche religioso, archeologico, architettonico, urbanistico, etnografico, archivistico, bibliografico, numismatico ecc. Fra i beni suscettibili di protezione trovano posto, come detto, gli immobili, ossia le costruzioni, i manufatti, le rovine, le parti costitutive o accessorie di costruzione, le zone archeologiche, ecc., così come i beni mobili, definiti secondo l'art. 713 CC come oggetti che possono essere trasferiti senza alterarne la sostanza. Fra questi ad esempio dipinti, documenti d'ogni genere, libri, reperti, oggetti di culto o d'arredo, utensili. Secondo l'art. 3 LBC sono beni culturali protetti quelli che beneficiano di protezione pubblica ai sensi della legge. La legge distingue tra gli immobili quelli d'interesse cantonale da quelli d'interesse locale. I primi sono testimonianze cui è attribuito un significato culturale che travalica l'ambito locale e sono protetti per decisione cantonale (art. 20 cpv. 3 LBC). I secondi sono protetti per decisione comunale (art. 20 cpv. 2 LBC) e fanno parte di quei beni che rivestono importanza soprattutto per le collettività locali. Per i beni mobili la differenziazione è tra quelli appartenenti alle istituzioni culturali riconosciute di cui all'art. 4, protetti per legge (art. 21 cpv. 1 LBC) e quelli protetti per decisione cantonale, sia che appartengano a privati, sia che appartengano ad enti pubblici (art. 19 e 21 cpv. 2 LBC). La ragione delle predette distinzioni sta nel trattamento in parte differenziato che la legge riserva a ciascuna delle categorie dei beni protetti (cfr. art. 20 e segg. LBC).

E. 5.3

L'art. 19 LBC definisce le condizioni generali dell'istituzione della protezione e, pur senza fissare a priori criteri di giudizio intrinseci, indica i parametri secondo i quali un bene viene protetto: determinante ed essenziale ai fini della protezione è l'interesse pubblico, ossia il significato e l'importanza che l'oggetto, preso nel suo contesto, riveste per la collettività in quanto luogo o frammento della memoria collettiva. L'interesse pubblico alla conservazione presuppone insomma che si tratti di beni nei quali la collettività si identifichi e vi riconosca i propri valori essenziali, al punto da dover essere tramandati alle generazioni a venire. Si rileva comunque che un vincolo di protezione dei beni culturali risponde, per principio, all'interesse pubblico (DTF 120 Ia 270 consid. 4a; 119 Ia 305 consid. 4b e rinvii). La protezione dei monumenti si può estendere anche agli edifici caratteristici del periodo in cui sono sorti (DTF 126 I 219 consid. 2e, 120 Ia 270 consid. 4a; sentenza del Tribunale federale del 6 maggio 1998 nella causa S.-S., consid. 4a, pubblicata in ZBl 101/2000, pag. 99 segg.; R DAT I-2001 n. 49, consid. 6). Non è per contro necessaria una particolare pregevolezza degli immobili che si intendono proteggere, né il mantenimento delle loro funzioni e strutture originarie (R DAT cit., ibidem, con rinvii). La legge affida alla commissione dei beni culturali (art. 45 LBC) il compito di farsi di volta in volta interprete della sensibilità culturale della collettività e di individuare quell'interesse pubblico che giustifica la protezione di un bene (messaggio citato del Consiglio di Stato, capitolo 6, ad art. 19). Il regime giuridico della protezione deve soddisfare due esigenze in parte contrapposte: d'un canto salvaguardare un oggetto del patrimonio collettivo, dall'altro consentire l'esercizio della proprietà sul medesimo bene (Cattaneo Beretta, op. cit., n. 4.3.2.). Per quanto concerne la protezione dei beni immobili, giusta l'art. 20 LBC l'istituzione della tutela si inserisce nella procedura di adozione o modifica del piano regolatore o del piano di utilizzazione cantonale: la legge impone infatti una precisa individuazione e descrizione di ogni singolo oggetto (art. 28 cpv. 2 lett. i LALPT). Spetterà quindi anzitutto al municipio sottoporre, in fase d'elaborazione del piano, ai servizi cantonali la sua proposta relativa ai beni immobili d'interesse comunale. La Commissione dovrà dare il suo preavviso e parimenti indicare, già in fase di esame preliminare, quali siano gli immobili d'interesse cantonale da proteggere (cfr. art. 20 cpv. 1 LBC). Autorità competenti per la decisione di istituzione della protezione sono il legislativo comunale per gli immobili d'interesse locale e il Consiglio di Stato per quelli d'interesse cantonale (art. 20 cpv. 2 e 3 LBC).

E. 5.4

Secondo l'art. 22 LBC, salvo disposizione contraria, la protezione di un bene culturale si estende all'oggetto nel suo insieme, in tutte le sue parti e strutture interne ed esterne (cpv. 1) e, se le circostanze lo esigono, nelle adiacenze del bene protetto è da delimitare un perimetro di rispetto entro il quale non sono ammessi interventi suscettibili di compromettere la conservazione o la valorizzazione del bene protetto (cpv. 2). La citata norma concretizza uno dei principi generali alla base della nuova legislazione sulla protezione dei beni culturali, secondo la quale un bene culturale deve essere tutelato nella sua interezza e, per quanto possibile, nel suo contesto spaziale (cfr. anche (Wiederkehr Schuler, Denkmal- und Ortsbildschutz, Zurigo 1999, pag. 84). Sovente l'importanza di un bene culturale, in particolare un immobile, risulta tanto dal suo valore intrinseco come dalla sua situazione nel contesto spaziale. Il bene deve quindi esser protetto nel suo insieme non potendosi limitare la protezione, come nel passato, a singoli elementi (una facciata, il portale, una colonna, una finestra). Assume quindi grande importanza la delimitazione del

perimetro di rispetto (art. 22 cpv. 2 LBC), con funzione analoga alla zona di protezione codificata dalla legislazione previgente (art. 12 della cessata legge sui monumenti storici del 15 aprile 1946). Tale perimetro di rispetto verrà delimitato per gli immobili, nel piano delle zone. Cade quindi anche il vecchio concetto di "adiacenza" al bene protetto, che è stato sovente fonte di problemi nei casi di applicazione concreta (cfr. messaggio citato del Consiglio di Stato, n. 6 ad art. 22). 6. In concreto, contrariamente a quanto sostenuto dal comune, l'imposizione di un perimetro di rispetto della Piazza di S_____ e dell'omonima Chiesa è senz'altro sorretta da un sufficiente interesse pubblico. 6.1. RI 1, quale villaggio, è inserito nell'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS). Secondo la descrizione data nell'inventario, ripresa anche dalla divisione della pianificazione territoriale nella propria risposta al ricorso, la Piazza S_____, posta trasversalmente rispetto al vicolo principale (Via G_____), è uno spazio che " un tempo, doveva contrarre uno stretto rapporto con l'ampio paesaggio a vigna, a nord dell'insediamento, e lo stacco era costituito semplicemente da un muro in sassi a vista, alto forse quanto un uomo (I-De II). Oggi questo muro è sormontato da una ringhiera in ferro nello stesso stile della villa e della casa comunale, simile alla villa, ma un po' più grande; entrambi gli edifici (E 0.0.17, E 0.0.18), sono stati costruiti in mezzo alle vigne a cavallo tra il XIX e XX sec. Si collocano arretrati, a una certa distanza dai margini della piazza - ciò che ne marca il prestigio - annunciato da un viale alberato, in linea coi portali d'accesso. Tutto il resto dell'edificazione della piazza è dovuta al XVIII sec., anche la chiesa parrocchiale (E 1.0.1), citata, per la prima volta, poco dopo che la parrocchia si staccò da Riva San Vitale (1528), e ricostruita quasi completamente nel linguaggio formale tardo barocco, nel XVII sec. (1771-76). E' situata, in posizione esposta, su un basso 'pulpito' del terreno, che si avvanza notevolmente davanti al margine dell'insediamento, verso valle, e che marca il limite orientale dell'edificazione storica. Originariamente, anche ad una visione da lontano, doveva fungere da baricentro edilizio dell'insediamento; oggi ha perso questo ruolo pressoché totalmente dato che l'espansione edilizia nel primo piano, un tempo libero da edificazione, ha risparmiato solo la stretta fascia prativa (I-De I), dalla quale emergono le parti più vecchie del complesso e l'abside della chiesa. All'interno del nucleo, il suo alto valore permane, comunque, non sminuito nemmeno dalla presenza dei grandi edifici recenti che estendono la loro influenza negativa fino dentro la piazza (0.0.16). Si colloca come punto terminale, monumentale, all'estremità stretta della piazza e le conferisce l'importanza d'obbligo, per poter fungere - nonostante la posizione eccentrica rispetto all'edificazione - come centro di gravità spaziale del nucleo. " (scheda ISOS relativa al RI 1, 2. stesura, 1989, "Sviluppo dell'insediamento", pag. 3). La necessità di tutelare nella loro interezza e nei loro elementi costitutivi quali beni culturali sia la chiesa parrocchiale, sia la piazza, a mente del Consiglio di Stato uno dei pochi esempi ancora esistenti conservatisi nelle sue strutture di piazza di carattere lombardo scaturisce chiaramente già da questa descrizione, né del resto il comune lo contesta direttamente, limitandosi ad asserzioni circa il perimetro di rispetto della piazza. Il valore storico, urbanistico, culturale e architettonico della piazza di S_____ per contro, impone una protezione non solo della piazza in sé, ma anche dei suoi elementi costitutivi, quali ad esempio le facciate degli edifici, la colonna con la statua di S_____, e il muro su alcune particelle che si affacciano sulla piazza. La decisione del Consiglio di Stato di tutelare la piazza S_____ e la chiesa parrocchiale risponde quindi ad un chiaro interesse pubblico che prevale rispetto all'interesse del comune quale proprietario di infrastrutture pubbliche che sorgono all'interno del perimetro (casa comunale, edificio scolastico, ecc.). 6.2. Accertata la necessità di proteggere la piazza e la

chiesa, del resto riconosciuta anche dallo stesso comune, il Consiglio di Stato ha imposto d'ufficio il vincolo del perimetro di rispetto della piazza e della chiesa, da via ai G_____ lungo tutta la piazza fino all'intersezione tra via P_____ e via C_____ e lungo questa via fino all'altezza dell'edificio delle scuole comunali per risalire fino alla via ai G_____. Quanto all'interesse pubblico di questo vincolo, si è visto sopra che la tutela di un bene culturale, quando le circostanze lo impongono può esigere di delimitare un perimetro entro il quale gli interventi edilizi suscettibili di compromettere la conservazione o la valorizzazione del bene protetto non sono ammessi (art. 22 cpv. 2 LBC). Ciò è il caso in concreto, visto l'oggetto descritto sopra, di cui anche il comune ha riconosciuto l'importanza storica culturale e artistica. 7. Riguardo al perimetro delimitato dal Consiglio di Stato, che certo può apparire di primo acchito eccessivo rispetto allo scopo che l'istituzione dello stesso si prefigge, occorre rilevare che esso comprende i fondi che si affacciano direttamente sulla piazza, come pure le costruzioni che - poco o tanto - sono visibili da questa e la cui edificazione potrebbe compromettere la valorizzazione e la conservazione della piazza e della chiesa. Occorre inoltre rilevare che taluni fondi risultano rialzati rispetto al livello della strada, per cui a maggior ragione si impone un vincolo di perimetro di rispetto assai ampio, visto l'impatto visivo che l'edificazione degli stessi potrebbe creare sui beni protetti. Se l'idoneità del vincolo non può esser posta seriamente in discussione, la necessità del vincolo in questione deve pure essere confermata. Né del resto sembrano essere possibili a questi fini misure meno incisive della proprietà, visto e ritenuto che il perimetro si estende al limite delle edificazioni oggi presenti rispettivamente sulla zona AP-EP, dove sorge il centro scolastico, e nella zona di contorno del nucleo (area retrostante il municipio), fondi che, come detto, sono visibili e mantengono uno stretto contatto con la piazza. Occorre comunque precisare che l'imposizione di un perimetro di rispetto non ha come conseguenza l'inedificabilità dei terreni ivi inclusi, come vorrebbe far credere il comune ricorrente: la norma che il Consiglio di Stato ha inserito d'ufficio nelle NAPR dispone infatti che sono vietati solo quegli interventi suscettibili di compromettere la visibilità, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali e sancisce nel contempo il controllo degli interventi da parte della commissione dei beni culturali. Interventi che rimangono comunque possibili osservando le rispettive norme di piano regolatore. L'utilizzazione dei fondi compresi nel perimetro di rispetto non viene quindi irragionevolmente compromessa (cfr. RDAT I-2001 n. 49, con rinvii). Si rileva infine che la richiesta ricorsuale di limitare il perimetro al limite stabilito dal comune per gli spazi liberi di valore ambientale non avrebbe in ogni caso lo scopo di preservare i beni culturali, dal momento che in esso, di dimensioni comunque limitate, non sono possibili nuove costruzioni (art. 31 cifra 7 NAPR). Per concludere, la decisione del Consiglio di Stato di delimitare un perimetro di rispetto della Piazza di S_____ e della chiesa parrocchiale omonima risponde ad un prevalente interesse pubblico e non viola il principio della proporzionalità. Le critiche ricorsuali devono quindi essere respinte. 8. Il comune contesta infine la modifica d'ufficio relativa alle distanze delle costruzioni dai corsi d'acqua (art. 6 cifra

E. 7

NAPR) siccome non sorretta da sufficiente interesse pubblico e lesiva del principio della proporzionalità. Ritiene che le direttive federali applicate dal Consiglio di Stato imporrebbero notevoli e ingiustificate restrizioni per i proprietari dei fondi interessati per la notevole distanza che essi potrebbero essere chiamati a rispettare dalla riva del L_____. Considera infine inapplicabile alla fattispecie la direttiva federale citata dal

Consiglio di Stato, vincolante, a suo dire, unicamente per l'amministrazione che l'ha emanata. 8.1. L'art. 3 cpv. 1 della legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua del 21 giugno 1991 (LSCA) impone ai Cantoni di garantire la protezione contro le piene, in primo luogo tramite lavori di manutenzione e misure pianificatorie. L'art. 21 cpv. 2 della relativa ordinanza del 2 novembre 1994 (OSCA) stabilisce quindi che i Cantoni fissano lo spazio riservato alle acque in modo da garantire la protezione contro le piene e il mantenimento delle funzioni naturali delle acque. L'art. 20 OSCA incarica inoltre l'ufficio federale competente ad emanare delle direttive, tra l'altro (lett. a), in materia di esigenze per la protezione contro le piene, di misure per la protezione contro le piene e per la rivitalizzazione delle acque. 8.2. Il comune ha sottoposto per approvazione al Consiglio di Stato il seguente testo dell'art. 6 cifra 7 NAPR, intitolato distanza dai corsi d'acqua: "Dal filo esterno degli argini dei corsi d'acqua rispettivamente dalla riva naturale dei corsi d'acqua non corretti, deve essere mantenuta una distanza di almeno m 6.00. Deroghe a tale distanza possono essere concesse dal Municipio, sentito il preavviso delle autorità cantonali competenti". In sede di approvazione del piano regolatore, il Governo, rilevata la funzione ecologica e paesaggistica dei numerosi corsi d'acqua presenti sul territorio, ma soprattutto del fiume L_____, in applicazione delle direttive emanate dall'ufficio federale delle acque e della geologia (UFAEG) nel 2001, ha ritenuto di dover modificare d'ufficio la disposizione, completandola secondo il seguente testo: "La distanza per edifici, impianti, sistemazioni del terreno, muri di cinta e di sostegno dalla riva del L_____ varia tra 5 e 15 m, in funzione della larghezza dell'alveo, come previsto dalle specifiche direttive." Alla risoluzione di approvazione è stato annesso, quale allegato 16, la tabella per il calcolo delle distanze allestito dal menzionato ufficio federale. 8.3. Negli ultimi decenni, la politica in materia di protezione contro le piene ha conosciuto un nuovo orientamento. L'alluvione del 1987 ha insegnato che non esiste protezione assoluta contro questi fenomeni. Essa ha pertanto indotto ad un ripensamento della protezione, fondato sul presupposto che l'uso del suolo deve tenere nella dovuta considerazione i pericoli naturali oggettivi e, nel contempo, minimizzarne gli impatti. Questo è possibile solo se ai corsi d'acqua viene riservato uno spazio sufficiente per l'adempimento delle loro molteplici funzioni. Una moderna concezione della protezione contro le piene non può però limitarsi a tenere conto esclusivamente delle esigenze di protezione. Essa contempla anche gli altri aspetti dello sviluppo sostenibile: esigenze di carattere ambientale, come pure considerazioni economiche, devono perciò essere integrate tempestivamente nella pianificazione. Partendo da questi obiettivi, l'UFAEG ha emanato nel 2001 delle direttive "Protezione contro le piene d'acqua", alla cui pag. 18 fornisce le indicazioni necessarie per determinare quanto spazio dev'essere riservato ad un corso d'acqua, comprendente l'alveo e le zone riparie. A pag. 19 le direttive forniscono anche una tabella/grafico, che sintetizza le spiegazioni fornite e che, prevede, una profondità della zona riparia variante tra i 5 ed i 15 m (su ciascun lato) in funzione della larghezza dell'alveo del corso d'acqua. 8.4. La risoluzione impugnata, che ha fatto proprie le conclusioni della menzionata direttiva per quanto concerne il fiume L_____, recependola - e quindi trasformandola - in diritto autonomo comunale, non presta il fianco a critica. Al contrario, attraverso la stessa il Governo ha supplito alla carente impostazione della normativa comunale, per rapporto alle esigenze poste dal diritto federale, quantomeno per quanto concerne il principale corso d'acqua che attraversa il comune. Invano quindi il comune, che non è minimamente in grado di mettere in forse il fondamento delle distanze proposte nella menzionata direttiva, ne potrebbe contestare con successo l'applicabilità; non è infatti in discussione la natura della direttiva federale, bensì

la decisione del Governo di adottarla d'ufficio (a titolo di diritto comunale) in luogo e vece della normativa proposta dal comune, palesemente insufficiente a perseguire gli obiettivi della legislazione di rango superiore. Va peraltro rilevato che la controversa normativa edulcora già le proposte consegnate nelle direttive federali, nella misura in cui permette di costruire sul limite esterno della zona riparia, mentre che le citate istruzioni suggeriscono di rispettare (e quindi, implicitamente, di fissare) una (ulteriore) distanza per costruzioni ed impianti anche a partire da tale limite. Né il fatto, pure asserito dal comune, che la ricezione, nel diritto positivo, della direttiva in questione comporterebbe un notevole pregiudizio per il privato e sarebbe in contrasto con la normativa cantonale, può essere di sostegno alla sua tesi. Anzitutto si rileva che l'art. 34 del regolamento di applicazione della legge edilizia cantonale menzionato nel ricorso non risulta applicabile alla fattispecie, dal momento che questo disposto si limita a determinare le distanze dai corsi d'acqua solo "fino all'introduzione dei piani regolatori", evenienza superata in concreto. Secondariamente, l'interesse del privato al rispetto di una distanza da 5 a 15 metri a seconda della larghezza dell'alveo del fiume cede di fronte all'interesse certamente preponderante di tutelare l'ambiente circostante le acque, in particolare per assicurare uno spazio sufficiente contro le piene e da un altro lato per garantire la funzione ecologica dei corsi d'acqua per una fauna e una flora diversificate (cfr. direttiva citata, pag. 18). In tali condizioni, non si può nemmeno considerare violato il principio della proporzionalità. 8.5. Visto quanto sopra e in particolare l'obbligo per il Consiglio di Stato di rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni pianificatorie contrarie al diritto determinante (DTF 116 Ia 221 consid. 2c; 113 Ia 192 consid. 2d; RDAT II-1997 n. 23, consid. 2), l'autonomia del comune non risulta violata dalla decisione del Consiglio di Stato che, per il tramite di una modifica d'ufficio, ha posto il piano regolatore in consonanza con l'ordinamento giuridico superiore. Il ricorso deve quindi essere respinto, con conferma della decisione impugnata. 9. Di principio la tassa di giustizia e le spese sono a carico della parte soccombente (art. 28 LPamm). Il comune può tuttavia essere esonerato dal pagamento delle spese processuali non essendo comparso in causa per difendere interessi economici propri bensì in veste di ente pianificante. per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso del RI 1 è respinto. 2. Non si preleva tassa di giustizia. 3. Intimazione a: . terzi implicati CO 1 rappr. da: RA 2 Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario

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