

TI_GERICHTE 90.2002.44 vom 2. September 2003

TI Tribunale d'appello, 2003-09-02, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2002.44

FR: TI_GERICHTE 90.2002.44 du 2 septembre 2003

IT: TI_GERICHTE 90.2002.44 del 2 settembre 2003

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 4

vCost. - il diritto dell'interessato ad esprimersi prima che una decisione sia presa a suo sfavore, di fornire prove sui fatti suscettibili di influenzare la decisione, di poter consultare gli atti di causa, di partecipare all'assunzione delle prove, di prenderne conoscenza e di pronunciarsi in merito, come pure di addurre i propri argomenti (DTF 126 I 7 consid. 2b, 15 consid. 2a/aa, con rinvii; RDAT I-2000 n. 42 consid. 2b, pure con rinvii). Il diritto di essere sentito è di natura formale; la sua violazione implica, di principio, l'annullamento della decisione resa dall'autorità, indipendentemente dalla prova di un interesse da parte del ricorrente o dalle probabilità di esito favorevole nel merito del gravame (RDAT cit., consid. 3a, con rinvii). La giurisprudenza ammette tuttavia la possibilità, per l'autorità di ricorso, di sanare il vizio, permettendo al ricorrente di esercitare le facoltà sgorganti dal diritto di essere sentito di cui era stato privato dall'istanza inferiore. Questo è possibile tuttavia solo se l'autorità di ricorso dispone dello stesso potere cognitivo di quella inferiore; la giurisprudenza più recente sottolinea inoltre che la sanatoria deve rimanere l'eccezione e che non può essere ammessa nel caso di violazione particolarmente grave del diritto di essere sentito (DTF 126 I 68 consid. 2 con rinvii; inoltre Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4.a edizione, Zurigo 2002, n. 1709-1711). 3.2. È incontrovertito che il Consiglio di Stato ha modificato la situazione giuridica dei fondi dei ricorrenti risultante dalla deliberazione del consiglio comunale di _____ senza preventivamente prospettare loro tale soluzione e senza offrire ai medesimi la possibilità di esprimersi né sulla carta delle zone esposte a pericoli naturali aggiornata al novembre 2001, su cui avrebbe fondato la sua decisione, né sui ricorsi dei signori _____, _____ e _____, che domandavano di non approvare l'ampliamento delle zona edificabile interessante, tra l'altro, i loro terreni. Agendo in tal modo il Consiglio di Stato ha, a più riprese, violato il diritto di essere sentito dei ricorrenti. Tale lesione potrebbe essere sanata, a titolo eccezionale, solo grazie al ricorso al Tribunale. In effetti, come verrà spiegato in seguito (consid. 4), l'oggetto della contestazione verte, essenzialmente, attorno al requisito dell'idoneità all'edificazione dei terreni dei ricorrenti posto dall'art. 15 LPT; una scorretta applicazione di questo concetto ad opera del Governo configura pertanto una violazione del diritto ai sensi dell'art. 38 cpv. 2 lett. a LALPT (cfr. inoltre art. 61 cpv. 2 PAMm) e può di conseguenza essere sindacata dal Tribunale con pieno potere cognitivo, pari a quello di cui disponeva il Governo. Il Tribunale non ritiene tuttavia di dover mettere in atto, in questa sede, i provvedimenti necessari per rimediare alle summenzionate violazioni, poiché il ricorso dev'essere accolto per l'inosservanza della procedura di accertamento dei territori

esposti a pericoli naturali istituita dalla relativa legge cantonale del 29 gennaio 1990, ulteriormente sollevata dai ricorrenti nelle censure d'ordine, ma che nella fattispecie si confonde con l'esame di merito dell'impugnativa. 4. 4.1. 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). Le zone edificabili comprendono, secondo l'art. 15 LPT, i terreni idonei all'edificazione che sono già stati edificati in larga misura (lett. a) e quelli prevedibilmente necessari ed urbanizzati entro 15 anni (lett. b).

E. 4.2

Un terreno è idoneo all'edificazione quando le sue caratteristiche soddisfano le esigenze richieste dall'utilizzazione prevista per lo stesso. Oltre al requisito dell'edificabilità del terreno dal profilo tecnico, che al giorno d'oggi è quasi sempre soddisfatto, per decidere in merito all'idoneità di un terreno alla costruzione devono essere presi in considerazione, anzitutto, gli scopi ed i principi che reggono la pianificazione del territorio (art. 1 e 3 LPT). L'assegnazione di un terreno alla zona residenziale deve pertanto, in primo luogo, rispondere alla necessità di creare e conservare degli insediamenti accoglienti (art. 1 cpv. 2 lett. b LPT) ed al principio di salvaguardare, per quanto possibile, i luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive o moleste (art. 3 cpv. 3 lett. b LPT). L'esposizione di un terreno a pericoli naturali può pertanto pregiudicare la sua idoneità all'edificazione e, di conseguenza, la possibilità di includerlo nella zona edificabile (Flückiger, Commentario LPT, ad art. 15 n. 42-49, con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 317, pure con rinvii). In sintonia con la legislazione federale, gli obiettivi pianificatori cantonali del piano direttore, adottati dal Gran Consiglio con decreto legislativo del 12 dicembre 1990, stabiliscono, a questo riguardo, l'obbligo di "predisporre i necessari provvedimenti pianificatori per evitare insediamenti in zone critiche e fissare le condizioni per un adeguato uso del suolo in tali zone" (cfr. obiettivi in materia di pericoli naturali, A.4. lett. d).

E. 4.3

Anche l'obbligo per i Cantoni, sancito all'art. 6 cpv. 2 lett. c LPT, di designare nei fondamenti del piano direttore i territori che sono minacciati in misura rilevante da pericoli naturali dev'essere messo in relazione con la delimitazione dei terreni idonei all'edificazione ai sensi dell'art. 15 LPT (Flückiger, *ibidem*). Nel nostro Cantone gli studi di base svolti in questo ambito hanno indotto il Consiglio di Stato ad adottare la scheda di coordinamento n. 4.1 del piano direttore, di risultato intermedio, avente come oggetto proprio i territori soggetti a pericoli naturali ed il cui scopo consiste nell'attuazione a livello pianificatorio di adeguate misure di prevenzione, al fine di aumentare a lungo termine la sicurezza delle persone e delle cose, di permettere l'uso adeguato del suolo, come pure di ridurre i costi sociali provocati dai pericoli naturali. Le modalità di coordinamento prevedono che il Cantone, nell'ambito dell'allestimento del catasto cantonale dei territori soggetti a pericoli naturali conformemente alla relativa legge del 29 gennaio 1990, porta a termine l'approfondimento e la puntualizzazione delle conoscenze sui territori soggetti a pericoli naturali rappresentati graficamente nel piano direttore e verifica inoltre il grado di rischio del rimanente territorio potenzialmente soggetto a pericolo. I comuni forniscono a questo scopo al Cantone tutte le informazioni e conoscenze di cui dispongono su detti pericoli. Le misure pianificatorie di prevenzione devono essere successivamente consolidate dai comuni interessati tramite le necessarie modifiche dei piani regolatori.

E. 4.4

La legge sui territori soggetti a pericoli naturali del 29 gennaio 1990 (LTPN), che attua il coordinamento previsto attraverso la scheda n. 4.1 del piano direttore, disciplina l'accertamento, la premunizione ed il risanamento dei territori esposti o colpiti da pericoli naturali, come pure il sussidiamento dei necessari provvedimenti (art. 1 LTPN). L'accertamento dei territori esposti o colpiti da pericoli naturali è operato mediante l'allestimento di un piano (in origine definito catasto) delle zone soggette a pericolo (PZP; art. 2 cpv. 1 LTPN). Esso comprende il catasto degli eventi conosciuti e la carta dei pericoli potenziali (art. 2 cpv. 3 LTPN). Il mancato inserimento di un territorio nel PZP non ne esclude la pericolosità (art. 2 cpv. 2 LTPN). Il PZP serve quale base per il disciplinamento degli interventi di premunizione e risanamento (art. 3 cpv. 1 LTPN). Il Cantone, i comuni e le Regioni devono inoltre tenerne conto nell'ambito delle loro pianificazioni territoriali e dei programmi di sviluppo regionali (art. 3 cpv. 2 LTPN). Sono iscritti nel PZP i territori soggetti a pericoli naturali, segnatamente quelli soggetti a spostamenti di terreno permanenti, a caduta di valanghe, frane, crolli di roccia, alluvionamenti e inondazioni (art. 4 LTPN). Il PZP è costituito da piani in scala non inferiore a 1:10'000 e da una relazione tecnica (art. 5 cpv. 1 LTPN). I piani descrivono in scala adeguata i territori esposti a pericoli e riportano graficamente gli eventi conosciuti, i rilievi effettuati e le zone soggette a pericolo. Essi indicano segnatamente il genere e il grado di pericolo. All'interno delle superfici edificabili e nelle immediate vicinanze le zone soggette a pericoli vengono riportate su un piano particellare (art. 2 RLTPN). Nella relazione tecnica viene esposto il riassunto delle ricerche eseguite e sono elencati i pericoli naturali rilevati (art. 3 RLTPN). Il PZP è allestito dal dipartimento del territorio in collaborazione con i servizi statali interessati, previa consultazione dei municipi (art. 6 cpv. 1 LTPN; art. 1 RLTPN), di regola su scala comunale; può tuttavia essere elaborato a tappe, per singoli comprensori, decisi dal dipartimento (art. 4 RLTPN). La popolazione partecipa all'allestimento attraverso periodiche riunioni informative convocate dal dipartimento (art. 6 cpv. 2 LTPN). Il PZP è pubblicato per un periodo di tre mesi presso i comuni interessati (art. 7 LTPN; art. 5 RLTPN). Gli enti pubblici, le Regioni e i privati interessati hanno la facoltà di ricorrere contro il PZP al Consiglio di Stato entro 30 giorni dalla scadenza del periodo di pubblicazione (art. 8 LTPN). Il Consiglio di Stato decide inappellabilmente i ricorsi e adotta il PZP (art. 9 LTPN). L'inclusione di un fondo al PZP è menzionata a registro fondiario a cura del dipartimento (art. 9a LTPN). Le norme sull'adozione del PZP si applicano anche alla sua modifica (art. 10 LTPN). La premunizione ed il risanamento dei territori soggetti a pericoli naturali sono pianificati nel piano cantonale di premunizione e risanamento (PCPR; art. 11 LTPN). Il PCPR indica (art. 12 cpv. 1 LTPN): i concetti ai quali deve uniformarsi la sistemazione idraulica, idrogeologica e valangaria del Cantone (cifra 1); le opere di premunizione, di risanamento e di manutenzione, con il loro grado di priorità, intese alla protezione, da catastrofi naturali, della vita umana e di beni materiali ragguardevoli (cifra 2); i tempi di attuazione (cifra 3); i compiti delle Regioni (cifra 4); gli enti pubblici incaricati degli studi esecutivi e dell'attuazione, come pure i consorzi, istituiti o da istituire conformemente all'apposita legislazione (cifra 5); le valutazioni di spesa (cifra 6). Il PCPR, che dev'essere coordinato con il piano direttore e il piano finanziario (art. 12 cpv. 2 LTPN), è costituito da un rapporto corredato dalle necessarie rappresentazioni cartografiche e tabelle sinottiche (art. 13 LTPN). Il relativo progetto è allestito dal Consiglio di Stato (art. 14 LTPN), che lo notifica a comuni, consorzi e Regioni, i quali possono presentare osservazioni e proposte (art. 15 LTPN). Il Consiglio di Stato esamina le osservazioni e le

proposte ed adotta il PCPR (art. 16 LTPN), che entra immediatamente in vigore (art. 17 LTPN). Le norme sull'adozione del PCPR si applicano anche alla sua modifica (art. 18 cpv. 1 LTPN). Gli enti designati dal PCPR provvedono all'attuazione degli interventi (art. 19 LTPN), che possono essere sussidiati dal Cantone e dalla Confederazione (art. da 21 a 24 LTPN). 5. 5.1. L'ampliamento delle zona edificabile in località _____ era stato verificato dal dipartimento del territorio in sede di esame preliminare, trasmesso al municipio l'11 settembre 1996. In quel documento veniva spiegato che l'Istituto _____ e _____ (_____, ora Istituto _____, _____) stava procedendo all'allestimento completo e definitivo del catasto delle zone esposte a pericoli naturali del comune attraverso la messa a concorso delle perizie geologiche di dettaglio per le zone Nucleo dei grotti e _____ - _____, che qui interessa. Salvo ritardi, il piano avrebbe potuto esser approvato a norma della LTPN nel marzo 1997. A quella data il dipartimento disponeva solo di una documentazione provvisoria e di indicazioni di massima, costituita da un piano, annesso quale allegato 1 all'esame preliminare, dal quale si desumeva che la località _____ - _____ era esposta a pericolo di "caduta blocchi", le cui intensità e pericolosità dovevano ancora essere definite tramite studio di dettaglio. Una decisione circa l'assegnazione alla zona edificabile di quell'area doveva pertanto essere rimandata sino a quel momento rispettivamente sino al momento in cui fossero state eseguite adeguate misure di premunizione. Per questo motivo il dipartimento aveva preavvisato negativamente l'ampliamento delle zona fabbricabile nella località _____ (cfr. esame preliminare, pag. 11 seg., 21). Il municipio di _____ ha seguito tale indicazione. La controversa estensione della zona residenziale in località _____ costituisce invece il frutto di una proposta formulata dalla commissione speciale del piano regolatore, che ha ritenuto di dover far coincidere il limite della zona edificabile con quello del sovrastante bosco, seguendo la regola applicata per tutto il confine a monte della zona edificabile (cfr. il relativo rapporto del 25 novembre 1999, pag. 4); proposta fatta propria dal consiglio comunale, dopo aver preso atto che "la Commissione è cosciente che a monte di queste zone esiste una zona di pericolo, comunque si potrebbe eventualmente votare le opere di risanamento oppure vincolare l'eventuale edificazione di questi fondi alla presentazione di un eventuale piano di risanamento" (cfr. intervento del consigliere comunale _____, riportato nel verbale delle discussioni della seduta del 26/31 gennaio 2000, pag. 4). Il Governo non ha approvato questa scelta, fondandosi sulla carta delle zone esposte a pericoli naturali in scala 1:5000, aggiornata a novembre 2001 dall'Istituto _____ della _____ (_____), la quale - per quanto interessava la località _____ - modificava il relativo perimetro, estendendolo sino alla sottostante strada cantonale. Per questo motivo il Governo non ha approvato l'ampliamento della zona residenziale proposto rispetto al perimetro definito dal precedente piano regolatore, poiché l'estensione concerneva dei fondi che si trovavano all'interno della zona di pericolo (caduta sassi/crollo rocce secondo la menzionata carta). Tra i 13 fondi interessati dalla decisione di non approvazione figuravano, in particolare, quelli di proprietà dei qui insorgenti. Il Consiglio di Stato ha quindi tenuto il comune ad adottare una variante che proponesse una nuova funzione per il territorio interessato dalla non approvazione, specificato nell'allegato 4 alla risoluzione, ed aggiornare i piani (del paesaggio e delle zone) quo alle zone di pericolo conformemente alla carta aggiornata allestita dall'_____, che esso trasmetteva al comune insieme alla risoluzione di approvazione del piano regolatore (cfr. risoluzione cit., cifra 4.1.4, pag. 17 segg., in particolare pag. 18). 5.2. La

procedura seguita dalle autorità inferiori non può essere tutelata. Com'è stato spiegato, l'esposizione di un determinato territorio a pericoli naturali può pregiudicare l'idoneità all'edificazione dello stesso ai sensi dell'art. 15 LPT. Per questo motivo l'accertamento puntuale, di natura tecnica, di tali pericoli deve precedere la decisione di attribuire il territorio interessato alla zona edificabile. La conoscenza, in particolare, del genere e del grado di pericolo che incombono sul territorio interessato costituisce difatti un imprescindibile elemento di valutazione, di cui l'autorità di pianificazione deve disporre onde poter compiutamente determinarsi in merito all'idoneità all'edificazione dello stesso e, di conseguenza, alla sua attribuzione alla zona fabbricabile. Tale assegnazione può peraltro implicare, quale indispensabile requisito per riconoscere l'idoneità all'edificazione, l'esecuzione di opere di premunizione e risanamento. Queste opere devono già essere adeguatamente pianificate, per quanto possibile, in sede di piano regolatore, non solo in vista di una loro tempestiva e razionale realizzazione, la quale presuppone anche la definizione dell'ente pubblico incaricato della stessa, ma anche perché i relativi oneri per il comune rientrano nei costi delle opere contemplate dal piano regolatore giusta l'art. 30 LALPT e devono, di conseguenza, essere ricompresi nel programma di realizzazione previsto dalla medesima norma; non dev'essere inoltre escluso, in queste previsioni, l'esame della possibilità di recupero di parte delle spese presso i proprietari interessati tramite l'imposizione di contributi di miglioria. La legislazione cantonale istituisce una procedura specifica per accertare compiutamente i pericoli naturali cui è rispettivamente può essere esposto il territorio: quella di adozione del PZP. Questa procedura fornisce all'ente pianificante le informazioni necessarie onde poter predisporre un'utilizzazione del territorio rispettosa della protezione delle persone e dei beni materiali, senza dover far fronte a costosi interventi di premunizione e risanamento, rispettivamente, dove necessario, serve quale base per il disciplinamento di tali interventi (art. 3 cpv. 1 LTPN). Essa assicura inoltre la partecipazione della popolazione e la tutela dei diritti dei proprietari interessati. In concreto lo svolgimento di questa procedura, anticipato nell'esame preliminare dell'11 settembre 1996, non ha avuto luogo prima che il consiglio comunale di _____ decidesse di estendere la zona residenziale in località _____, malgrado fosse noto che quest'ultima località era esposta a pericolo di caduta di sassi e crollo di rocce; circostanza peraltro chiaramente attestata dagli stessi piani delle zone e del paesaggio, sui quali erano state riportate le zone di pericolo definite dall'_____ (in sede di esame preliminare) in applicazione dell'art. 28 cpv. 2 lett. 1 LALPT. Di conseguenza, nemmeno la determinazione dell'autorità di pianificazione ha tenuto in considerazione, in quest'ambito, la necessità di dover realizzare delle opere di premunizione: opere che, giusta la documentazione messa a disposizione dal municipio, sono frattanto state realizzate direttamente su incarico del comune (dicembre 2002). 5.3. Ferme queste fondamentali carenze a ragione il Consiglio di Stato non poteva approvare l'assegnazione al territorio edificabile delle aree interessate. Già per questo motivo la domanda formulata dai ricorrenti in via subordinata, volta alla conferma della zona edificabile decisa dal consiglio comunale di _____, non può essere accolta. Vista tuttavia la chiara intenzione del consiglio comunale di estendere la zona fabbricabile in località _____, il Governo non poteva però nemmeno imporre al comune, come unica soluzione, l'adozione di una variante che proponesse una nuova funzione per il territorio interessato dalla non approvazione ed aggiornare i piani quoad alle zone di pericolo conformemente alla carta aggiornata allestita dall'_____. Tantomeno nell'imminenza dell'esecuzione, da parte del comune, delle opere di premunizione che questo riteneva necessarie, sulla scorta di studi allestiti da tecnici di sua fiducia: opere che,

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