

TI_GERICHTE 90.2002.54 vom 7. Januar 2004

TI Tribunale d'appello, 2004-01-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2002.54

FR: TI_GERICHTE 90.2002.54 du 7 janvier 2004

IT: TI_GERICHTE 90.2002.54 del 7 gennaio 2004

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 33

cpv. 3 lett. b LPT - i casi in cui è impugnata una modifica del piano regolatore disposta d'ufficio dal Consiglio di Stato. 4. Mappale _____ 4.1. I vincoli pianificatori a carico del mapp. _____comportano indubitatamente 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.). 4.2. 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 un relativa certezza (RDAT II-2000 n. 75 consid. 4, con rinvii; inoltre RDAT II-2000 n. 27 e II-1997 n. 22). In quest'ordine di idee l'art. 28 cpv. 2 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 (lett. d), le modalità e i vincoli per agevolare il pubblico accesso e percorso delle rive dei laghi (lett. g) e la rete delle vie di comunicazione per i mezzi di trasporto pubblici e privati con la precisazione delle linee di arretramento (lett. p). 4.3. A norma dell'art. 26 LALPT il piano regolatore si compone di un rapporto di pianificazione, di rappresentazioni grafiche, di norme d'attuazione e di un programma di realizzazione. Tutti questi documenti concorrono nel loro insieme a formare il piano regolatore; essi devono essere pertanto adottati dal legislativo comunale e anche approvati dall'autorità cantonale (cfr. il Messaggio del Consiglio di Stato 31 marzo 1987, pubbl. in RVGC, sessione ordinaria primaverile 1990, vol. 2, pag. 794 segg., pag. 804 ad art. 20). Il programma di realizzazione indica i

costi delle opere e il modo in cui sono coperti, come pure l'ordine progressivo degli interventi pubblici e il coordinamento delle fasi di attuazione (art. 30 LALPT). Esso è, in sostanza, un preventivo di massima degli interventi a carico dell'ente pubblico che, riferito alle potenzialità finanziarie del comune, dimostra la fattibilità del piano regolatore e la realizzabilità dei vincoli da esso previsti. Il documento deve fornire la prova che alle scelte di piano regolatore rispondano adeguati mezzi finanziari. Il documento serve, anche, ad informare il cittadino sulle conseguenze di ordine finanziario derivanti dall'attuazione del piano regolatore e permette, non da ultimo, anche al Cantone di fare una valutazione circa i suoi futuri impegni nei confronti dei comuni (cfr. il Messaggio cit., ibidem, pag. 806 ad art. 24; inoltre il rapporto della Commissione speciale, pag. 912 ad art. 30). Da queste disposizioni traspare la preoccupazione del legislatore che i piani regolatori non siano fondati su propositi velleitari, ma su una seria ponderazione dei bisogni e dei mezzi per soddisfarli. La pianificazione del territorio non può essere fatta senza una corrispondente, congrua pianificazione economica. Poco importa se il programma di realizzazione delle opere contemplate dal piano regolatore ha carattere puramente indicativo (art. 26 cpv. 1 LALPT).

5. 5.1. Il comune di _____ disponeva di un piano regolatore approvato dal Consiglio di Stato il 2 luglio 1991. La revisione generale di cui trattasi, oltre a conformare tale strumento alla legislazione ambientale, agli indirizzi del piano direttore, all'accertamento del limite del bosco a contatto con la zona edificabile, alle zone di pericolo e ad altri aspetti puntuali nel frattempo maturati, è incentrata principalmente sul nuovo concetto di viabilità, elaborato in seguito all'abbandono del progetto di circonvallazione che prevedeva l'aggiramento del nucleo storico mediante la costruzione di due gallerie raccordate da un nuovo tratto stradale. Il piano prevede ora all'estremità est e ovest del nucleo la formazione di due rotonde, una in località Indipendenza, l'altra in località _____, rispettivamente la costruzione nelle loro adiacenze di due autosili, di cui uno interrato in località _____ e l'altro sommerso nel lago in località _____. Il tratto di strada cantonale così circoscritto, per il quale il piano riserva l'allestimento di un piano particolareggiato comprendente anche la riva del lago, è di conseguenza declassato a strada urbana con prevalenza d'uso pedonale, in modo da scoraggiare il traffico di transito e da eliminare i posteggi pubblici lungo il suo tracciato (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 15 segg.). Inoltre, lungo questa strada, in conformità con la scheda 9.20 del piano direttore, il piano regolatore prevede una passeggiata, riservando a tale scopo alcune aree per consentire al pubblico l'accesso alla riva del lago, denominate finestre a lago, come nel caso che qui ci occupa.

5.2. Nella risoluzione impugnata, il Consiglio di Stato ha rilevato che il programma di realizzazione fornisce indicazioni unicamente sui costi inerenti alle opere principali previste con la riorganizzazione del concetto viario comunale, omettendo tuttavia di segnalare, oltre ai costi relativi alle altre infrastrutture pubbliche, il modo in cui sono coperti, l'ordine progressivo degli interventi ed il coordinamento delle fasi di attuazione. Malgrado ciò, il Governo ha approvato il piano regolatore, ordinando al comune di completare il programma di realizzazione (cfr. risoluzione impugnata, pag. 49). In merito alla contestuale censura sollevata dai ricorrenti, il Consiglio di Stato, pur confermando la carenza del programma di realizzazione in merito alla programmazione finanziaria concernente l'attuazione dei vincoli che interessano il loro fondo, ha rigettato l'impugnativa, giacché il comune, in ragione della sua buona situazione finanziaria, essendo fra i primi dieci comuni ticinesi finanziariamente forti secondo la graduatoria degli indici di capacità finanziaria per il biennio 2001/2002, sarebbe sicuramente in grado di far fronte alle spese di realizzazione (cfr. risoluzione impugnata, pag. 67).

5.3. Il Tribunale non può condividere le

conclusioni dell'Esecutivo cantonale. Come rettamente rilevato dallo stesso, il programma di realizzazione, inserito a pagina 21 del rapporto di pianificazione ottobre 1999, consiste nella quantificazione di un costo d'investimento complessivo di fr. 27'600'000.- relativo alla somma degli importi previsti soltanto per la realizzazione di alcune opere pubbliche, vale a dire: sistemazione strada _____ - _____ fr. 1'000'000.-; terreno per autosilo _____ (accesso, ecc.) fr. 500'000.-; costruzione autosilo nel lago in località _____ (282 posteggi) fr. 16'500'000.-; terreno autosilo _____ fr. 700'000.-; costruzione autosilo _____ (120 posteggi) fr. 5'400'000.-, piazza e porto autosilo _____ fr. 1'500'000.-; formazione rotonde e sistemazione urbana (1.a tappa) fr. 2'000'000.-. Per ciò che concerne la copertura di questi costi, oltre a rinviare ad altra sede la questione della previsione dei costi di gestione e dei contributi di miglioria, il programma menziona semplicemente che sono previste partecipazioni cantonali ed eventualmente federali, senza peraltro specificarne la misura. Infine, in merito all'ordine progressivo degli interventi e alla loro coordinazione, è genericamente accennato che " la priorità verrà data alla realizzazione dei due autosili e agli interventi collaterali, in particolare all'allargamento verso lago della strada cantonale nella tratta _____ - _____ " (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 21). Nulla è, invece, previsto per le altre opere. Il programma di realizzazione, così come allestito dal comune, disattende dunque ampiamente, come si vedrà in seguito, i precetti posti dall'art. 30 LALPT: sia dal profilo dell'indicazione dei costi delle opere, sia per ciò che concerne la loro copertura.

5.3.1. Il programma è carente innanzitutto nell'indicare le opere da realizzare. Il Consiglio di Stato non ha specificato in che cosa consistano tali dimenticanze (cfr. risoluzione impugnata, pag. 49). Il rapporto di pianificazione, difettando di una lista organica e completa delle attrezzature e degli edifici pubblici, nonché delle opere viarie, con l'indicazione delle superfici che necessitano di essere acquisite, non consente a questo Tribunale di determinare quali sono le opere già esistenti, quindi oggetto di semplice conferma da parte del nuovo strumento pianificatorio, e quali ancora da realizzare o da estendere. Comunque sia, dalla lettura degli atti del piano regolatore, degli allegati di ricorso presentati dai privati e della risoluzione d'approvazione del Consiglio di Stato, si è potuto accertare ad esempio che il programma di realizzazione non contempla sicuramente l'acquisizione delle aree necessarie all'attuazione delle finestre a lago (AP-EP 1a), circostanza peraltro ammessa dallo stesso municipio (cfr. risposta del municipio 21 maggio 2002, pag. 4, punto 8d), né di quelle per la realizzazione dei posteggi pubblici (AP-EP 10a), nemmeno delle aree per la raccolta dei rifiuti (AP-EP 14a), come pure di quelle necessarie per gli ampliamenti di alcune strade (cfr. risoluzione impugnata, pag. 35). Stabilire quanto queste poste incidano sulla quantificazione complessiva dei costi di investimento sopraindicata risulta, a questo stadio di procedura, impossibile, oltre che non essere di competenza di questo Tribunale. Ad ogni buon conto l'importo di fr. 27'600'000.- deve essere considerato, già soltanto per questo motivo, inattendibile.

5.3.2. Il problema della copertura dei costi è inoltre completamente ignorato. Pur con tutte le lacune evidenziate in precedenza, un importo di fr. 27'600'000.- quantifica un investimento di grande portata. È possibile, ma non è in concreto dimostrato che il comune di _____ possa affrontare tale spesa, pur figurando tra i comuni finanziariamente forti a livello cantonale. La sostenibilità finanziaria dev'essere accertata all'atto dell'adozione (rispettivamente approvazione) del piano regolatore. È bensì vero che è oltremodo difficile allestire un piano finanziario preciso a lungo termine: costi, contributi e sussidi si conoscono effettivamente solo nella fase realizzativa delle opere. Pur con largo margine di approssimazione, si possono però fare delle previsioni sufficientemente orientative circa i

costi d'investimento, nonché della loro copertura, quanto basti per desumere con un accettabile livello di verosimiglianza la fattibilità o meno del complesso delle opere. D'altronde la legge lo richiede espressamente (art. 30 LALPT) e non è ammissibile che ci si rifiuti di applicarla. Il legislativo comunale non può, pertanto, adottare un piano regolatore che prevede una serie di opere impicanti dei vincoli sulle proprietà private senza disporre degli elementi per giudicare se i costi globali rientrano nelle possibilità economiche del comune. Occorre pertanto uno strumento finanziario che consenta al consiglio comunale di valutare la sopportabilità finanziaria del piano regolatore prima che lo adotti. D'altra parte, è solo disponendo di una simile base che il proprietario vincolato potrà accertarsi se il presupposto della sostenibilità è rispettato. Il Consiglio di Stato non poteva approvare il piano regolatore in assenza di un programma di realizzazione che soddisfacesse questi requisiti. 5.4. In questo contesto si colloca l'impugnativa della ricorrente, che contesta i vincoli gravanti il mapp. _____ anche dal profilo dell'attuabilità finanziaria. A tale proposito occorre premettere che, a prescindere da quest'ultima censura, sia il vincolo per l'attuazione della finestra a lago, sia quello per l'allargamento della strada sono sorretti da un interesse pubblico manifesto e sono proporzionati. Entrambi i vincoli sono perfettamente congruenti con il concetto del nuovo piano viario, tema dominante della revisione del piano regolatore, che proprio nella fascia territoriale prospiciente il lago comprendente il nucleo storico di _____, laddove è situato il fondo in parola, istituisce una strada pedonale attrezzata per eliminare il traffico di transito. Alle sue estremità sono previsti quindi gli autosili e le rotonde, di modo che è consentito di stazionare il veicolo alle porte del nucleo e di accedervi attraverso una passeggiata che si sviluppa principalmente lungo il marciapiede, appositamente allargato, costeggiante la strada cantonale e resa attrattiva da una serie scadenzata di accessi alla riva del lago di adeguate dimensioni, le cosiddette finestre, fra le quali quella gravante il fondo della ricorrente. Non v'è dubbio che la creazione della passeggiata e il recupero dell'accessibilità della riva del lago, attuando la scheda 9.20 del piano direttore, sono consoni ad un comune a piena vocazione turistica come _____ e sono pure d'interesse generale per la collettività che vi risiede. I vincoli all'esame, incidendo il mapp. _____ per poco più di 1/4 della sua superficie, consentono alla proprietaria di poter disporre ancora di un congruo spazio privato in riva al lago, salvaguardando parimenti quel nesso strutturale ed economico con la part. _____ a monte della strada. Essi risultano, pertanto, proporzionati. Per i motivi esposti nei considerandi che precedono, non è tuttavia possibile, in concreto, verificare la sostenibilità finanziaria del complesso delle opere previste dal piano regolatore e, di conseguenza, di quelle, singole, che stanno alla base dei controversi vincoli della proprietà della ricorrente (cfr. risoluzione impugnata, pag. 67). A tale riguardo, poco importa quindi se nella laconica quantificazione comunale, alla posta "sistemazione strada _____ - _____" per fr. 1'000'000.-, potrebbe essere compreso quantomeno il costo per l'allargamento del marciapiede a scapito del mapp. _____, come parrebbe risultare dal piano del traffico, senza tuttavia che una specifica in allegato ne confermi la superficie soggetta a futura espropriazione e ne formuli una previsione di indennizzo. Va peraltro considerato come il sufferito importo appaia verosimilmente incompleto, ritenuto che questa tratta stradale è compresa nel perimetro del piano particolareggiato ancora in fase di allestimento, che si prefigge di definire per l'appunto gli interventi per la sua trasformazione in strada pedonale attrezzata (cfr. art. 50 NAPR e risoluzione impugnata, pag. 21). Sovrapposizione di due pianificazioni sul medesimo oggetto, quindi, ma la cui realizzazione, per la stretta connessione e interdipendenza, non potrà che essere attuata organicamente a piano particolareggiato

approvato, con relativo influsso sulla stima dei costi. Ne risulta non solo una lesione degli art. 26 e 30 LALPT ma anche, alla fin fine, l'assenza della dimostrazione di un interesse pubblico preponderante a vincolare la proprietà privata. È pertanto legittimo permettere ad un comune di bloccare quei terreni in cui vorrebbe edificare, se risulterà di volta in volta finanziariamente sostenibile, opere che già ora appaiono d'interesse pubblico e formano un programma coerente; se però non vi sono seri elementi da cui evincere già oggi con sufficiente verosimiglianza che l'acquisizione e l'edificazione avverrà effettivamente - e per questo occorre che sia resa verosimile la sostenibilità economica dell'insieme delle opere - i vincoli in esame non possono essere considerati sorretti da un interesse pubblico suscettibile di contrapporsi con successo all'interesse dei proprietari a poter sfruttare a scopi privati i loro fondi.

6. In conclusione, l'assenza negli atti di piano regolatore dei dati sull'investimento stesso e di una verifica della sua sostenibilità finanziaria impedisce al piano di fornire gli elementi di giudizio necessari ad accertare la presenza di un interesse pubblico a dotare il comune dell'attrezzatura prevista. Ciò comporta l'annullamento della decisione governativa approvante, malgrado queste carenze, il vincolo AP-EP 1a e l'allargamento del marciapiede sulla part. _____. Non spetta al Tribunale, che non è autorità di pianificazione, assegnare una nuova funzione al territorio interessato, come chiede la ricorrente, che postula l'assegnazione integrale del mapp. _____ alla zona RP/SP. Questo compito è di competenza del consiglio comunale di _____, dietro proposta del municipio; la relativa deliberazione dovrà successivamente conseguire l'avallo del Governo. Rimane beninteso riservato il diritto, per il comune, di riproporre la pianificazione annullata, alla condizione di compiutamente giustificarla conformemente a quanto sopra esposto e dar modo alla proprietaria, se del caso, di contestarla con piena cognizione di causa.

7. Art. 45 NAPR 7.1. Il mapp. _____ è stato parzialmente attribuito alla zona RP/SP riva protetta (riservata a svago privato), retta dall'art. 45 NAPR. L'art. 9 cifra 5 lett. d NAPR impone una distanza dal lago di 5 m (altezza di riferimento del lago _____: 271,2 m.s.l.m.; cfr. risoluzione n. _____, modifica d'ufficio a pag. 44); la ricorrente chiede che la deroga a questa distanza prevista alla cifra 6 dell'art. 45 NAPR non sia limitata soltanto ai posteggi, bensì estesa anche alle costruzioni accessorie.

7.2. Il Consiglio di Stato, respingendo il ricorso, ha semplicemente puntualizzato che la possibilità di edificare costruzioni accessorie, come pure quella di derogare alle distanze dal lago prescritte dall'art. 9 cifra 5 lett. d NAPR, fossero già contenute nell'art. 42 NAPR, norma generale valida per tutto il comprensorio della riva del lago, zona RP/SP, mapp. 464 compreso (cfr. risoluzione impugnata, pag. 65 segg.). Con ciò, tuttavia, il Governo non ha affrontato esaurientemente il tema posto dalla ricorrente, ossia la possibilità di edificare costruzioni accessorie entro la distanza di 5 m dalla riva del lago. Difatti, a determinate condizioni, l'art. 42 NAPR ammette effettivamente alla cifra 3.2 l'impianto di costruzioni accessorie (pergolati, ripostigli, porticati, servizi, ecc.) compatibili con l'utilizzazione di zona, ma soltanto oltre la distanza minima definita dall'art. 9 cifra 5 lett. d NAPR, quindi senza invadere la distanza minima dal lago, mentre deroghe sono soltanto previste per opere destinate all'uso pubblico (art. 42 cifra 4 NAPR). Va precisato che, a differenza delle altre zone del comprensorio, per la zona RP/SP è prevista una deroga unicamente per i posteggi (art. 45 cifra 6 NAPR), in merito ai quali, tuttavia, proprio perché indistintamente realizzabili in tutta questa zona senza tener conto della presenza delle numerose aree di parcheggio pubbliche previste lungo il lago, il Consiglio di Stato ha ordinato una variante al comune finalizzata a limitarli a un determinato e contenuto quantitativo (cfr. risoluzione impugnata, pagg. 20 e 48).

7.3. Come per i vincoli esaminati in precedenza, anche la fascia

di rispetto dal lago profonda 5 m costituisce una restrizione di diritto pubblico della proprietà, che deve essere compatibile con la garanzia della proprietà sancita all'art. 26 Cost.. A tal riguardo occorre ricordare che la natura e il paesaggio sono protetti dalla LPT. L'art. 3 cpv. 2 LPT dispone che il paesaggio dev'essere rispettato e che in particolare (lett. c) occorre tenere libere le rive dei laghi e dei fiumi. Tale funzione è svolta in ambito comunale dal piano regolatore: l'art. 17 LPT prevede infatti l'istituzione di zone protette comprendenti tra l'altro i ruscelli, i fiumi, i laghi e le loro rive (cpv. 1 lett. a). Al posto delle zone protette il diritto cantonale può prevedere altre misure adatte (art. 17 cpv. 2 LPT). L'art. 28 cpv. 2 LALPT dispone alla lett. f che le rappresentazioni grafiche dei piani regolatori abbiano in particolare a fissare le zone di protezione dei beni naturalistici, paesaggistici e storico-culturali. In assenza di un piano regolatore approvato, si applicano i disposti edilizi della legge sulla protezione delle rive dei laghi (art. 5 bis LRL).

7.3.1. La zona RP/SP (riva protetta riservata a svago privato) appartiene al comprensorio di protezione della riva del lago, territorialmente definito tra la strada che attraversa _____ ed il lago _____ (cfr. art. 42 cifra 1 NAPR), i cui scopi di salvaguardia sono specificati, in generale, all'art. 42 cifra 2 NAPR. Questo comprensorio è suddiviso in tre zone, la zona R2L residenziale estensiva (art. 43 NAPR), la zona R3L residenziale semi-intensiva (art. 44 NAPR) e la zona che qui ci occupa, che si distinguono attraverso un regime edilizio particolare assortito da clausole più o meno restrittive a seconda del grado di protezione della riva del lago da attuare. Delle tre, la zona RP/SP costituisce la zona con il grado di protezione maggiore, essendo - di principio - non edificabile, dove "hanno la priorità la protezione e la salvaguardia dell'ambiente lacuale" e la cui destinazione è espressamente riservata come area di svago privato (cfr. cifra 2 dell'art. 45 NAPR). Difatti, a differenza delle altre due zone, è unicamente possibile la ricostruzione degli edifici esistenti con forme e materiali che garantiscono un inserimento armonioso (cifra 3). Essa comprende dunque quella fascia di terreni a lago che per la modesta profondità, per la quasi assenza di edificazioni, comunque, laddove presenti, caratterizzate da impianti e volumi assai contenuti e adibite ad un utilizzo prevalentemente finalizzato alla fruizione lacuale, meglio si presta ai fini di protezione sanciti dal piano regolatore.

7.3.2. In questo contesto si inserisce l'arretramento di 5 m dal lago previsto dall'art. 9 cifra 5 lett. d NAPR, valevole non soltanto per la zona RP/SP, ma anche per tutte le zone del comprensorio. Sull'interesse pubblico di un arretramento dal lago, per altro nemmeno contestato dalla ricorrente, è inutile dilungarsi, in quanto generalmente riconosciuto (cfr. Scolari, Commentario, ad art. 28 LALPT, n. 193): va comunque rilevato come una distanza di 5 m onde attuare il precetto di tenere libere le rive dei laghi (cfr. art. 3 cpv. 2 lett. c LPT) rappresenti una misura minima, al di sotto della quale gli intenti di salvaguardia del paesaggio risulterebbero con ogni evidenza vanificati (a tale proposito cfr. art. 9 LRL; inoltre il relativo messaggio pubbl. in RVGC, sessione ordinaria autunnale 1961, pag. 147).

7.3.3. La ricorrente chiede per contro che a determinate condizioni venga concessa una deroga per le costruzioni accessorie. In buona sostanza, lamenta implicitamente la violazione del principio della proporzionalità, adducendo l'esigua profondità del mapp. _____, che per effetto dell'arretramento dal lago e dalla soprastante strada cantonale si vedrebbe privata della possibilità di edificare costruzioni accessorie ai sensi dell'art. 42 cifra 3.2 NAPR. Orbene, sull'idoneità e la necessità della misura si è già detto in precedenza, ritenuto che proprio dalle edificazioni va salvaguardata la riva del lago, evitando, laddove ancora possibile, d'intaccare lo specifico carattere lacuale del comparto. Per quanto riguarda la proporzionalità in senso stretto, va ritenuto che la zona all'esame è utilizzabile come area di

svago privato, laddove hanno però priorità la protezione e la salvaguardia dell'ambiente lacuale. Rispetto alla maggior parte dei terreni inclusi nella zona RP/SP, sgombri da qualsiasi edificazione, ma posti nella stessa situazione del mapp. _____, quest'ultimo dispone di un casolare con annessa autorimessa che, a non averne dubbio, soddisfano ampiamente le necessità della proprietaria di poter usufruire del suo terreno come area di svago privato, senza la necessità di dover procedere ad ulteriori edificazioni, seppur a carattere accessorio. In questo senso la misura pianificatoria in quanto tale va confermata e la richiesta di prevedere una deroga va esclusa. 7.4. Pertanto, in ragione dei motivi illustrati in precedenza, il ricorso va respinto su questo punto e la decisione del Consiglio di Stato viene confermata. 8. Mappale _____: zone di pericolo 8.1. Come anticipato in narrativa, il mapp. _____ è stato attribuito per la parte non boschiva alla zona R2s (residenziale estensiva con prescrizioni speciali), oltre che interamente incluso nel perimetro delle zone esposte a pericoli naturali: più precisamente nella zona II, a rischio medio. Nella risoluzione impugnata il Governo ha rilevato che il problema delle zone esposte a pericoli naturali, più precisamente alla caduta di sassi, non era stato affrontato e risolto in maniera soddisfacente. Per questo motivo esso ha sospeso la decisione di approvazione dell'attribuzione alla zona edificabile dei terreni esposti a tali pericoli nel comparto _____. _____ - _____, accertati attraverso uno studio di dettaglio allestito il 19 luglio 1999, e fissato al comune un termine di tre anni per realizzare i necessari interventi di premunizione; in assenza di questi ultimi l'approvazione dell'assegnazione alla zona edificabile di quei fondi sarebbe stata negata (cfr. risoluzione impugnata, cifra 3.4.3, lett. a, pag. 24 segg.). Il Consiglio di Stato ha, di conseguenza, sospeso anche la decisione di approvazione dell'art. 31 NAPR, il quale regolamentava l'edificazione nelle zone esposte a tali pericoli. Attraverso l'impugnativa in esame la proprietaria si è aggravata dinanzi a questo Tribunale soltanto contro la sospensione concernente l'art. 31 NAPR, reputando, a torto tuttavia, che il mapp. _____ non fosse incluso nel comparto _____. _____ - _____. Ritenuta la stretta correlazione della decisione di sospensione d'approvazione dell'art. 31 NAPR con quella di sospendere l'approvazione delle zone edificabili soggette a pericoli naturali, giacché il disposto costituisce specificatamente norma d'attuazione di queste zone, ci si può chiedere se, quantomeno implicitamente, l'insorgente non intenda contestare anche la sospensione d'approvazione delle zone edificabili esposte a pericoli naturali, in particolare per quanto concerne il suo fondo. Il quesito può rimanere irrisolto, poiché l'impugnativa andrebbe respinta in ogni caso in forza delle considerazioni che seguono. 8.2. La risoluzione di sospendere la decisione di approvazione delle zone edificabili comprese nel settore _____ - _____ esposte a pericoli naturali parrebbe costituire non tanto una decisione finale bensì una decisione incidentale, che può essere impugnata solo se causa alla ricorrente un danno non altrimenti riparabile (art. 44 PAm). Il Consiglio di Stato non ha infatti ancora emesso la sua decisione su questo oggetto in applicazione dell'art. 37 cpv. 1 LALPT, anche se anticipa già, a chiare lettere, che non approverà la zona edificabile interessata, qualora il comune non dovesse ottemperare alla richiesta di approntare le necessarie opere di premunizione. Ai fini della ricevibilità del gravame non occorre tuttavia indagare oltre circa la natura esatta della risoluzione impugnata e chiedersi, segnatamente, se essa possa essere considerata, quanto agli effetti, alla stregua di una decisione di non approvazione della predetta zona edificabile, che potrebbe essere revocata qualora il comune adempisse determinati oneri. In effetti, anche avverandosi l'ipotesi più favorevole per la ricorrente - ovvero che il comune provveda all'esecuzione delle opere di

premunizione richieste dal Governo - la decisione governativa impugnata avrebbe comunque sia l'effetto di rimandare nel tempo l'approvazione dell'assegnazione del suo fondo alla zona fabbricabile e, pertanto, la sua edificazione; ciò basta per riconoscere la sussistenza di un danno a pregiudizio dell'insorgente, che non potrebbe completamente eliminare nemmeno nel caso in cui il Consiglio di Stato dovesse, in seguito, approvare la controversa zona edificabile e che, pertanto, essa cerca di scongiurare mediante il ricorso in esame. Il gravame è, dunque, ricevibile anche se la risoluzione impugnata dovesse essere considerata incidentale.

8.3. 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).

8.3.1. 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).

8.3.2. 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.

8.3.3. 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). _____ " Zone esposte a pericoli naturali 1. Il PR riporta a titolo provvisorio (stato degli studi fino al luglio 1999) tre zone soggette principalmente al pericolo di caduta sassi e blocchi. Il comune coordina con l'Istituto cantonale di scienze della terra le misure di protezione necessarie. 2. Le possibilità edificatorie sono definite come segue: a) Zona I a "rischio alto": - divieto di edificazione. b) Zona II a "rischio medio": - sono vietate nuove costruzioni che comportano assembramento di persone; - nuove costruzioni o cambiamenti di destinazione per case unifamigliari sono possibili alle seguenti condizioni che devono essere soddisfatte simultaneamente: - per le deformazioni gravitative profonde verifica dell'entità dei movimenti ed esecuzione degli accorgimenti tecnici costruttivi atti a limitare il più possibile gli effetti degli spostamenti; - organizzazione d'allarme; - accessi sicuri. Il costo delle verifiche e degli interventi citati sono a carico del proprietario. c) Zona III a "rischio basso": - l'edificazione è condizionata all'allestimento di una perizia geologica che accerti la situazione locale e definisca gli interventi di premunizione necessari per ridurre in modo adeguato i potenziali pericoli; detti interventi vanno svolti unitamente all'edificazione e sono a carico del proprietario." 8.4.1. In sede di esame, il Consiglio di Stato non ha condiviso la soluzione proposta dal comune per risolvere i problemi posti dall'incombente di pericoli naturali su parte delle zone edificabili definite dal piano regolatore, ritenendola insufficiente. Il Governo ha rilevato che un terreno esposto a un pericolo medio di caduta di sassi poteva ancora essere considerato idoneo alla costruzione ai sensi dell'art. 15 LPT, alla condizione che fossero realizzate, da parte del comune, le necessarie opere di premunizione. Per il settore studiato approfonditamente tramite il menzionato rapporto del _____, il quale si estendeva dal limite ovest del nucleo (zona del municipio e della chiesa) sino alla località di _____ e che è stato riduttivamente designato nella risoluzione impugnata come comparto _____ - _____, il Consiglio di Stato ha pertanto sospeso la decisione di approvazione dell'attribuzione alla zona edificabile dei terreni esposti a tali pericoli e fissato al comune un termine di tre anni per realizzare i necessari interventi di premunizione; in assenza di questi ultimi esso ha anticipato che avrebbe negato l'approvazione dell'assegnazione alla zona edificabile di quei fondi. Il Consiglio di Stato ha, di conseguenza, sospeso anche la decisione di approvazione dell'art. 31 NAPR, regolamentante l'edificazione nelle zone esposte a tali pericoli. La decisione governativa merita tutela. 8.4.2. Intanto, è utile rilevare che - per quanto qui interessa - la zona edificabile proposta dal comune coincide in larga misura con quella già prevista dal piano regolatore approvato dal Governo il 2 luglio 1991. Nelle località in oggetto l'ampliamento del perimetro della zona edificabile si esaurisce, essenzialmente, nell'inclusione nel territorio fabbricabile delle superfici che erano state escluse dalla foresta nell'ambito della procedura di accertamento del bosco a confine con l'area edificabile, oggetto di risoluzione governativa 25 giugno 1997. Trattasi dunque nel complesso di aree che, al presente, sono prevalentemente edificate con abitazioni. 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 incombe 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 esclusa, 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 non ha avuto luogo prima che il consiglio comunale di _____ decidesse di confermare rispettivamente estendere la zona edificabile residenziale nelle località sopra menzionate, malgrado fosse noto che queste ultime o una loro parte fossero esposte a pericolo di caduta di sassi; circostanza peraltro pubblicamente attestata - tranne che per la località di _____, che qui non interessa - dallo stesso piano del paesaggio, sul quale erano state riportate le zone di pericolo definite dallo studio di dettaglio del _____ in applicazione dell'art. 28 cpv. 2 lett. 1 LALPT. Nemmeno, di conseguenza, la determinazione dell'autorità di pianificazione ha tenuto in considerazione, in quest'ambito, la necessità di dover realizzare delle opere di premunizione. 8.4.3. Ferme queste fondamentali carenze, a ragione il Consiglio di Stato non poteva tutelare l'assegnazione al territorio edificabile delle aree interessate. Nelle concrete circostanze, la risoluzione governativa di sospendere la sua decisione, su questo oggetto, sino alla realizzazione delle necessarie opere di premunizione costituisce già una soluzione di compromesso improntata al pragmatismo, che risulta addirittura più vantaggiosa per il comune e per i proprietari interessati che non un diniego puro e semplice dell'approvazione della zona edificabile esposta a pericoli naturali ed il rinvio degli atti al comune per la presentazione, previa adozione del PZP, di una variante finalizzata allo stesso scopo, che contempli anche le opere di premunizione necessarie, come imporrebbe la stretta osservanza delle competenti disposizioni legali. Se, pertanto, il Governo poteva legittimamente adottare la controversa soluzione è quesito che, alla fin fine, può rimanere irrisolto per il motivo che - comunque sia - il Tribunale non potrebbe modificare la situazione a pregiudizio dell'insorgente (art. 65 cpv. 4 PAmm). I pericoli non devono inoltre, in concreto, essere sottovalutati. Com'è stato messo in luce in precedenza, il pericolo di caduta di sassi incombe su un territorio relativamente ampio, oltretutto prevalentemente già edificato con abitazioni. Con ogni evidenza questo pericolo, che incombe anche - ed anzi particolarmente - sul mapp. _____ (cfr. il menzionato studio del CIRN, loc. cit.; inoltre le rappresentazioni grafiche annesse allo stesso quale allegato 2), non può pertanto essere semplicemente scongiurato tramite l'imposizione di particolari provvedimenti di sicurezza per i soli edifici di nuova costruzione o per i quali viene mutata

la destinazione, come si limita a prescrivere l'art. 31 NAPR proposto dal comune. L'intervento di realizzazione delle opere di tutela della zona fabbricabile deve pertanto abbracciare l'intero territorio interessato dai pericoli; donde la necessità che tale intervento venga compiutamente e complessivamente studiato, in primo luogo, dal comune. L'obbligo del proprietario di realizzare sul suo fondo dei provvedimenti protettivi al momento dell'edificazione assume, invece, un ruolo subalterno e complementare rispetto all'intervento di premunizione generale che dev'essere promosso dall'ente pubblico. La risoluzione impugnata non disattende pertanto né il principio dell'interesse pubblico né quello della proporzionalità né, di riflesso la garanzia della proprietà. Merita pertanto tutela.

9. In conclusione, il ricorso 8 marzo 2002 deve dunque essere parzialmente accolto. La tassa di giudizio dev'essere posta a carico della ricorrente proporzionalmente al grado di soccombenza, ritenuto che il comune può essere sollevato dalla tassa di giudizio (art. 28 PAmm). Il comune di _____, parzialmente soccombente, deve inoltre essere tenuto a versare all'insorgente, assistita da un legale, delle ripetibili commisurate al successo dell'impugnativa (art. 31 PAmm). Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso 13 settembre 1991 è stralciato dai ruoli . § Non si prelevano tasse e spese, né si assegnano ripetibili. 2. Il ricorso 8 marzo 2002 è parzialmente accolto. § La risoluzione 5 marzo 2002 (n. _____) con cui il Consiglio di Stato ha approvato il piano regolatore di _____ è annullata nella misura in cui approva il vicolo AP-EP 1a e l'allargamento del marciapiede sul mapp. _____. § La ricorrente è condannata al pagamento delle tasse di giudizio e delle spese per complessivi fr. 1'800.-- (milleottocento). Il comune di _____ è condannato a versare all'insorgente complessivi fr. 700.-- (settecento) per ripetibili. 3. Intimazione a: ; Comune di _____, _____, rappr. da: municipio di _____, _____; Consiglio di Stato, _____, rappr. da: Dipartimento del territorio, Div. pianificazione territoriale, _____. Per il Tribunale della pianificazione del territorio Il presidente
II
segretario

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