

TI_GERICHTE 90.2002.62 vom 2. September 2003

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2002.62

FR: TI_GERICHTE 90.2002.62 du 2 septembre 2003

IT: TI_GERICHTE 90.2002.62 del 2 settembre 2003

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 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.

E. 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 unifamiliari 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." 4.2. 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. Per il comparto di _____, in merito al quale l'autorità non disponeva ancora di informazioni approfondite, il Governo ha sospeso sine die la decisione di approvazione della zona edificabile interessata dai pericoli naturali, in attesa che fossero approntati degli studi di

dettaglio in merito agli stessi ed eseguite le dovute opere di premunizione. Per questo comparto il Consiglio di Stato ha inoltre reintrodotta d'ufficio la zona indicativa di potenziale pericolo naturale prevista dal piano regolatore previgente, approvato il 2 luglio 1991, ed ha nel contempo invitato il comune a stabilire una zona di pianificazione. 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.

4.3. La risoluzione di sospendere la decisione di approvazione delle zone edificabili esposte a pericolo di caduta sassi parrebbe costituire non tanto una decisione finale, bensì una decisione incidentale, che può essere impugnata solo se causa al ricorrente un danno non altrimenti riparabile (art. 44 PAmm). Il Consiglio di Stato non ha infatti ancora emesso la sua decisione su questi oggetti in applicazione dell'art. 37 cpv. 1 LALPT, anche se anticipa già, a chiare lettere per il comparto _____.

_____ - _____, che non approverà la zona edificabile interessata, qualora il comune non dovesse ottemperare alla richiesta di approntare le necessarie opere di premunizione; è inoltre presumibile che identica sorte toccherebbe al comparto di _____, se l'approfondimento delle conoscenze sui pericoli naturali dovesse rendere necessarie delle opere analoghe. Ai fini della ricevibilità del gravame su questo punto non occorre tuttavia indagare oltre circa la natura della risoluzione impugnata e chiedersi, segnatamente, se essa possa essere considerata, quanto agli effetti, alla stregua di una decisione di non approvazione delle predette zone edificabili, che potrebbe essere revocata qualora il comune adempisse determinati oneri. Se, in effetti, il comune dovesse accedere alle condizioni poste dal Governo nella risoluzione impugnata per conseguire il riconoscimento dell'edificabilità per i comparti interessati, esso partirebbe un danno irreparabile, dovendo realizzare delle opere di premunizione: obbligo cui esso cerca proprio di sottrarsi mediante il ricorso in esame. Il gravame è, di conseguenza, ricevibile su questo oggetto anche se la risoluzione impugnata dovesse essere considerata, a questo riguardo, incidentale. 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 _____ - 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. 4.4. 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 degli studi di dettaglio (per la località di _____) e delle necessarie opere di premunizione (per entrambi i settori) 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). Appare ad ogni buon conto opportuno rilevare l'assoluta infondatezza della domanda del ricorrente di riconoscere per lo meno l'edificabilità al comparto di _____, in relazione al quale le informazioni sulla sussistenza di pericoli naturali hanno carattere sommario: sotto l'aspetto sostanziale è semmai, in primis, proprio l'assenza dei necessari studi di approfondimento di tali pericoli, per contro già realizzati per i comparto _____ - _____, che rende impossibile una decisione in merito da parte del Governo. Invano il comune ricorrente contesta l'obbligo di eseguire delle opere di premunizione asseritamente costose, rimproverando nel contempo allo Stato di essere venuto meno nell'adempimento dei compiti che gli affida la LTPN. Nella misura in cui pone a carico del comune l'incombenza di eseguire delle opere di premunizione la risoluzione governativa dev'essere considerata definitiva e la sua contestazione è, di conseguenza, improponibile. Com'è stato spiegato (consid. 3.4), la decisione circa l'ente pubblico incaricato dell'attuazione delle opere di premunizione e risanamento dei territori soggetti a pericoli naturali spetta al Consiglio di

Stato nell'ambito del PCPR ed è definitiva, ovvero non impugnabile con rimedio di diritto ordinario (cfr. art. 11, 12 cpv. 1 cifra 5, 16 e 17 LTPN). La circostanza secondo cui il Governo abbia voluto inserire, in concreto, questa decisione nel contesto della risoluzione di approvazione del piano regolatore non permette evidentemente di modificare l'ordinamento delle competenze e di conferire autorità a questo Tribunale per dirimere un oggetto che sfugge alla sua cognizione. Il fatto invece che, come sostiene il ricorrente, i competenti organi dello Stato non abbiano provveduto a far approvare il PZP relativo al comune depone semmai ulteriormente, come è appena stato spiegato, a sfavore delle richieste ricorsuali. Pure a torto, l'insorgente, che tende a ridimensionare i pericoli, pretende di poterli gestire mediante l'art. 31 NAPR, che regolamenta le possibilità edificatorie nelle zone esposte agli stessi. In effetti, com'è stato messo in luce, il pericolo di caduta di sassi incombe su un territorio relativamente ampio, oltretutto prevalentemente già edificato con abitazioni. Con ogni evidenza questo pericolo 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 studiato ed eseguito, 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.

4.5. In quanto ricevibile il ricorso, su questo oggetto, appare dunque infondato e dev'essere respinto.

5. Il Consiglio di Stato non ha, in secondo luogo, approvato l'aumento dell'indice di occupazione dal 20% al 25% proposto per le zone R2L (residenziale estensiva riva lago, art. 43 NAPR) e R3L (residenziale semi-intensiva riva lago, art. 44 NAPR), giacché l'indice primitivo era stato adottato anche nei comuni rivieraschi limitrofi. Il comune ricorrente denuncia, invano, una lesione della sua autonomia. Il comune ha in effetti l'obbligo di coordinare la sua pianificazione con quella dei comuni vicini (art. 24 cpv. 3 LALPT; inoltre art. 1 cpv. 1 secondo periodo e 2 cpv. 1 LPT; RDAT I-2000 n. 22 consid. 4d). In concreto il Governo ha rilevato che i comuni confinanti (_____, _____, _____, _____) applicavano per le zone edificabili a lago un indice di occupazione del 20%, al quale esso ha ritenuto di dover armonizzare - com'era in suo potere - quello delle corrispondenti zone di _____. Il ricorrente sostiene che le costruzioni esistenti nelle zone interessate superano ampiamente questo parametro. Ma questo argomento non basta, da solo, per giustificare il sollecitato incremento dell'indice di occupazione, tantomeno se si considera che l'indice del 20% approvato dal Consiglio di Stato conferma semplicemente quello adottato per le zone edificabili a lago dal piano regolatore approvato il 2 luglio 1991, sinora applicato per le nuove costruzioni.

6. L'insorgente censura in seguito la non approvazione delle cifre 4 e 5 dell'art. 45 NAPR, che concedono senza restrizioni la possibilità di realizzare dei posteggi nella zona RP/SP. La decisione governativa non è, a suo giudizio, motivata; le disposizioni in oggetto erano state inoltre concordate con la sezione della pianificazione urbanistica. Anche questa censura dev'essere disattesa. Intanto l'insorgente non dimostra la sussistenza di accordi tra municipio e la menzionata sezione in merito all'adozione della controversa normativa, che non vincolerebbero ad ogni buon conto il Governo. L'unica traccia agli atti consiste nell'esame preliminare del piano regolatore, dove il dipartimento del territorio aveva valutato in modo assai negativo, su questo punto, la

disposizione (cfr. esame preliminare 7 luglio 1999, pag. 26). Il Governo ha inoltre più che sufficientemente motivato il diniego di approvazione della stessa. La zona RP/SP (riva protetta riservata a svago privato) costituisce difatti una zona - di principio - non edificabile ricavata tra la strada che attraversa _____ ed il lago _____, dove "hanno la priorità la protezione e la salvaguardia dell'ambiente lacuale" (cfr. cifra 2 dell'art. 45 NAPR; cfr. inoltre, più in generale, gli scopi del comprensorio della riva del lago, ove tale zona è posta, specificati all'art. 42 cifra 2 NAPR). Rettamente il Consiglio di Stato ha, di conseguenza, considerato incompatibile con tale fine, con quello di tutela paesaggistica della località e con la politica dei posteggi pubblici attuata dal comune la possibilità indiscriminata, concessa dalle cifre 4 e 5 della disposizione in oggetto, di realizzare dei posteggi su tutti i fondi ubicati in tale zona, compresi quelli più minuti, previa erezione, se necessario, di manufatti di sostegno alti sino a m 2,5 e riservata altresì la possibilità di conseguire a questo scopo una deroga rispetto alla distanza minima di 5 m dal lago (cfr. a quest'ultimo proposito la cifra 6 dell'art. 45 NAPR). V'è peraltro da rilevare che il Governo non si limita a censurare tale illegittima, improvvida proposta, ma lascia aperta la porta ad una soluzione più moderata, invitando il comune ad elaborare una variante che tenga in maggior considerazione gli obiettivi del piano regolatore nonché quelli di tutela della riva del lago. 7. Per far fronte alla carenza di posteggi pubblici all'interno delle zone residenziali ed in prossimità delle aree di svago in riva al lago il piano regolatore in approvazione prevedeva 11 nuovi posteggi pubblici di varia taglia. Il Consiglio di Stato ha tuttavia rilevato che né il rapporto di pianificazione, né altro studio quantificavano e tantomeno giustificavano il fabbisogno e l'ubicazione delle nuove aree di posteggio. Il Governo ha pertanto negato l'approvazione dei posteggi pubblici pianificati, tranne che per il n. 14/25, previsto in un comparto territoriale particolare, invitando il comune ad avviare una procedura di variante finalizzata ad un miglior approfondimento del problema. Il ricorrente domanda che tutti i posteggi pubblici adottati vengano approvati, nella misura in cui non sono in contrasto con la foresta (trattasi pertanto, in definitiva di tre posteggi), asserendo che il bisogno può essere valutato senza dover effettuare costose verifiche. A torto, tuttavia. Intanto, com'è appena stato rilevato, la maggior parte dei posteggi proposti non può essere approvata perché previsti nella foresta, senza che il comune sia al beneficio di un permesso di dissodamento. Già questa circostanza potrebbe, da sola, legittimare, su questo punto, la risoluzione impugnata: questa rilevante amputazione di aree di parcheggio sconvolge la pianificazione dei posteggi pubblici, che dev'essere, di conseguenza, ristudiata. Il Tribunale condivide inoltre appieno gli argomenti addotti dal Consiglio di Stato. Prima di procedere alla distribuzione sul territorio delle varie aree di parcheggio pubblico è necessario determinare e giustificare quanti posteggi pubblici sono necessari complessivamente; anche le scelte di ubicazione devono essere debitamente motivate. Lo esige il rispetto dei requisiti dell'interesse pubblico e della proporzionalità dei provvedimenti pianificatori. Peraltro, solo l'ossequio di tali requisiti permette di legittimare le restrizioni imposte a carico della proprietà privata tramite il piano regolatore in vista della realizzazione futura dei posteggi in oggetto (art. 26 e 36 Cost.). 8. A seguito alla realizzazione del nuovo porto in località _____ il Consiglio di Stato ha infine disposto, tramite modifica d'ufficio del piano, la soppressione dell'ormeggio barche previsto di fronte al nucleo, classificato quale attrezzatura pubblica AP 9a (cfr. ibidem). Il ricorrente chiede di poter mantenere anche quest'ormeggio, in quanto intende riservarlo per le sole barche tradizionali. La divisione della pianificazione del territorio, che ha presentato la risposta al Tribunale per delega del Governo, si dichiara d'accordo con la possibilità di

riservare l'AP 9a per l'ormeggio delle barche tradizionali, purché venga specificata negli atti del piano regolatore: questo intendimento non risulta in effetti negli atti sottoposti al Governo per approvazione. Per questo motivo il Tribunale non può accogliere il ricorso nemmeno su questo oggetto. La specificazione circa la limitata possibilità di fruizione dell'ormeggio in esame dovrà difatti essere in primo luogo sottoposta e votata dall'organo competente, a livello comunale, ad adottare il piano regolatore, ovvero il consiglio comunale; essa dovrà successivamente essere approvata dal Governo. Come dire che, in concreto, dovrà essere seguito l'iter della variante. 9. Nella misura in cui è ricevibile, il ricorso va, dunque, respinto. Poiché il comune non è comparso in causa per tutelare interessi economici propri, bensì in veste di ente pianificante, si prescinde dal prelievo di tassa e spese di giudizio (art. 28 PAm). Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia 1. In quanto ricevibile, il ricorso è respinto . 2. Non si prelevano spese e tasse di giudizio . 3. Intimazione a: - Comune di _____, rappr. dal municipio, _____; - Divisione della pianificazione territoriale , _____, _____, _____; - Consiglio di Stato , Residenza governativa, _____ . Tribunale della pianificazione del territorio Il presidente
Il segretario

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