

TI_GERICHTE 90.2007.154 vom 19. Juni 2009

TI Tribunale d'appello, 2009-06-19, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2007.154

FR: TI_GERICHTE 90.2007.154 du 19 juin 2009

IT: TI_GERICHTE 90.2007.154 del 19 giugno 2009

Regeste

Informazione e partecipazione della popolazione al processo pianificatorio

Volltext

Tessin Tribunale cantonale amministrativo 19.06.2009 90.2007.154 Tessin Tribunale cantonale amministrativo 19.06.2009 90.2007.154 Ticino Tribunale cantonale amministrativo 19.06.2009 90.2007.154

Informazione e partecipazione della popolazione al processo pianificatorio

Incarto n. 90.2007.154 Lugano 19 giugno 2009 In nome della Repubblica e Cantone Ticino Il Tribunale cantonale amministrativo composto dei giudici: Lorenzo Anastasi, presidente, Raffaello Balerna, Damiano Bozzini segretario: Leopoldo Crivelli statuendo sul ricorso 24 ottobre 2007 della RI 1 patr. da: PR 1 contro la risoluzione 19 settembre 2007 (n. 4749) con cui il Consiglio di Stato ha approvato alcune varianti del piano regolatore del comune di Bellinzona, ma in particolare la variante n. 17 relativa alla definizione del limite del comparto speciale nord Pratocarasso; viste le risposte: - 8 gennaio 2008 del Municipio di Bellinzona; - 18 gennaio 2008 della Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità; letti ed esaminati gli atti; ritenuto, in fatto A. _____ è proprietaria dei mapp. 349 e 5531 di Bellinzona. I fondi, tra di essi confinanti e posti in località al Ramon, presentano una superficie di 13'978 mq e 1'462 mq rispettivamente. Nella seduta del 6 luglio 1999 il consiglio comunale di Bellinzona ha adottato la revisione generale del piano regolatore. In quella sede entrambe le particelle sono state assegnate alla zona residenziale estensiva speciale, sottozona E (zona E). Esse sono inoltre state incluse, insieme ai fondi confinanti, nel comparto speciale di ricomposizione particellare, detto comparto speciale nord, che interessa la località di Pratocarasso. L'edificazione di questi fondi è inoltre stata subordinata all'approvazione di un piano di quartiere. B. Con risoluzione 16 ottobre 2001 (n. 4836), il Consiglio di Stato ha approvato il piano regolatore. Esso ha tuttavia sospeso l'approvazione delle proposte pianificatorie concernenti il comparto speciale nord, ad eccezione di quelle viarie (cfr. risoluzione cit. cifra 4.2.3, pag. da 26 a 31; inoltre allegato n. 27 alla stessa). C. A seguito della menzionata risoluzione, nella seduta del 21 febbraio 2006 il consiglio comunale di Bellinzona ha apportato alcune varianti al piano regolatore. Tra queste, la variante n. 17 contemplava una ridefinizione del limite del comparto speciale nord, tramite l'esclusione dallo stesso dei mapp. 4955, 348, 349, 4744, 417, parzialmente, e dei mapp. 4640 e 4717, totalmente. Le relative superfici sono state attribuite alla zona residenziale semi intensiva C. D. Con ricorso 24 maggio 2006 _____ si è aggravata contro la menzionata deliberazione dinanzi al Consiglio di Stato, al quale ha domandato di non approvare la variante n. 17. L'insorgente ha eccepito una violazione delle norme che regolano l'informazione e la partecipazione della popolazione al processo pianificatorio. Ha poi ha sostenuto che il limite del comparto interessato poteva essere modificato solo

contestualmente alla nuova proposta pianificatoria per lo stesso. Ha inoltre contestato le scelte effettuate in merito all'esclusione delle particelle interessate dal medesimo. E. Con risoluzione 19 settembre 2007 (n. 4749), il Consiglio di Stato ha approvato la variante censurata (cfr. risoluzione impugnata, cifra 3.2.17, pag. 26). Il ricorso di _____ è stato, di conseguenza, respinto. Al proposito il Governo non ha rilevato vizi formali tali da dover rifiutare l'approvazione della variante, la quale, sotto l'aspetto sostanziale, appariva coerente e rientrava nell'autonomia decisionale del comune (cfr. risoluzione impugnata, cifra 4.3, pag. 51 seg.). F. Con ricorso 24 ottobre 2007 _____ insorge innanzi a questo Tribunale avverso la menzionata risoluzione governativa, riproponendo e sviluppando le censure già sottoposte al giudizio dell'autorità inferiore. Conferma inoltre le stesse domande. G. Tanto il municipio, quanto la Divisione della pianificazione territoriale chiedono la reiezione dell'impugnativa. H. Il 29 maggio 2008 si è tenuta l'udienza, durante la quale le parti hanno confermato le rispettive allegazioni e domande. Il Tribunale ha indi richiamato dal comune il messaggio municipale n. 3299, del 3 marzo 2008, concernente il comparto speciale nord, e la documentazione attestante lo svolgimento della procedura di informazione e partecipazione della popolazione relativa alla controversa variante. Alla ricorrente è quindi stata offerta la possibilità di prendere posizione su questi atti. Con memoria 30 luglio 2008 _____ ha confermato motivi e conclusioni del ricorso. I. Il Tribunale ha indi interpellato i proprietari dei fondi esclusi dal perimetro del comparto speciale nord attraverso la controversa variante, ad esclusione - com'è ovvio - della ricorrente (interessata per una parte del mapp. 349) e del comune di Bellinzona (proprietario del mapp. 4955). Sono pure stati sentiti i già proprietari del mapp. 4717, _____, che al momento della pubblicazione della revisione generale del piano regolatore avevano inoltrato un ricorso, il 10 novembre 1999, contro il regime riservato a questa particella: ricorso che, dopo essere stato sospeso in sede di approvazione della revisione generale del piano regolatore, è stato accolto dal Governo mediante la decisione qui impugnata (cfr. ris. impugnata, cifra 4.3, pag. 64). Alcuni proprietari hanno presentato osservazioni, rimettendosi peraltro in buona sostanza al giudizio del Tribunale. _____, proprietario del mapp. 4640, ha invece avverso l'accoglimento del ricorso. Considerato, in diritto 1. La competenza del Tribunale è data, il ricorso è tempestivo (art. 38 cpv. 1 della legge cantonale di applicazione della federale sulla pianificazione territoriale del 23 maggio 1990, LALPT, RL 7.1.1.1) e la legittimazione della ricorrente certa (art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT). Il gravame è pertanto ricevibile in ordine. 2. 2.1. In campo pianificatorio il comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT, RS 700), 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 legalità 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 poggi 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 ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT, RS 700.1; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6b; II-1999 n. 27 consid. 3). 2.2. 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 il Tribunale interviene quale unica autorità di ricorso a livello cantonale (DTF 114 Ib 81 consid. 3; 109 Ib 121 consid. 5; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, n. 64 ad art. 33), segnatamente quindi i casi in cui sono impugnati un diniego di approvazione rispettivamente una modifica d'ufficio del piano regolatore disposti dal Consiglio di Stato. 3. La ricorrente impugna la variante n. 17, che è stata intitolata "Definizione del limite del Comparto speciale nord Pratocarasso" in tutti gli atti che si riferiscono ad essa: messaggio municipale 28 luglio 2005, n. 2838, che l'ha proposta (pag. 4), rapporto di pianificazione (pag. 16 risp. 17), pubblicazione della deliberazione di adozione da parte del consiglio comunale 21 febbraio 2006 (cfr. FU 28 marzo 2006, pag. 2060), risoluzione di approvazione da parte del Governo (pag. 26). Dal profilo sostanziale, il perimetro del comparto in oggetto è tuttavia stato ulteriormente variato, sul lato est, mediante la definizione della zona urbana centrale 1 (UC1), alla quale sono stati assegnati parzialmente i mapp. 4955 (di proprietà del comune di Bellinzona) e 348 (di proprietà della comunione ereditaria _____) per una profondità di circa 45 m rispetto a via San Gottardo, asse stradale principale di attraversamento della città, su cui si affacciano direttamente. Questa variante, cui è stato assegnato il n. 1 e che è stata parimenti approvata, a determinate condizioni, dal Consiglio di Stato (cfr. ris. impugnata, cifra 3,.2.1., pag. 13 seg. e allegato 1 alla stessa), non è stata impugnata da parte di _____ ed è pertanto incontestabilmente cresciuta in giudicato. 4. La ricorrente, oltre che contestare il contenuto della variante n. 17, eccepisce in limine una violazione della procedura di informazione e partecipazione della popolazione al processo pianificatorio. 4.1. Secondo l'art. 4 LPT, le autorità incaricate di compiti pianificatori informano la popolazione sugli scopi e sullo sviluppo delle pianificazioni previste dalla legge stessa (cpv. 1). Esse devono inoltre provvedere per un'adeguata partecipazione della popolazione al processo pianificatorio (cpv. 2). Questi obblighi sono sottolineati dalla giurisprudenza del Tribunale federale, avuto riguardo sia al peso politico delle decisioni adottate, sia alla loro forzata imprecisione, finalizzata a permettere la regolamentazione di una molteplicità di situazioni complesse (RDAF 1999, I, pag. 56 segg., 60, con numerosi rinvii). In adempimento di questo mandato legislativo ai Cantoni (cfr. DFGP/UPT, Commento alla legge federale sulla pianificazione del territorio, Berna 1981, n. 5 all'art. 4 LPT), l'art. 5 cpv. 1 LALPT stabilisce che il Cantone e i comuni devono garantire un'adeguata informazione e partecipazione della popolazione nell'ambito della procedura di formazione dei piani previsti dalla legge stessa. Per quanto concerne il piano regolatore, l'art. 32 cpv. 2 LALPT stabilisce che il municipio informa la popolazione sugli studi intrapresi e sugli obiettivi che intende perseguire. Ogni cittadino residente nel comune e ogni persona o ente che dimostra un interesse degno di protezione possono presentare osservazioni o proposte pianificatorie entro un termine di almeno trenta giorni; il municipio esamina le osservazioni e le proposte pianificatorie nell'ambito dell'elaborazione del piano

(art. 32 cpv. 3 LALPT). Il municipio informa ulteriormente la popolazione sulla proposta di piano, sull'esito dell'esame preliminare e della consultazione pubblica (art. 33 cpv. 3 LALPT).

4.2. Queste formalità sono esatte per qualsiasi procedura concernente il piano regolatore, tranne che per le varianti di poco conto (cfr. anche RDAT II-1995 n. 4 consid. 3.1, II-2002 n. 34; II-2006 n. 33 consid. 3). Essi servono ad assicurare l'effettività della partecipazione della popolazione al processo pianificatorio, permettendole di formulare tempestivamente proposte che possono essere adeguatamente vagliate e ponderate prima di eventualmente tradursi in soluzioni concrete. La tempestiva informazione della popolazione, oltre a favorire la condivisione ed il consenso attorno alle soluzioni elaborate dal municipio, serve inoltre a prevenire presentazione di proposte alternative dell'ultima ora, magari improvvisate ed incongruenti, in sede di adozione del piano da parte del legislativo.

4.3. Comunque sia, a prescindere dalle modalità seguite nel singolo caso, l'art. 4 LPT richiede, come esigenza minima, che l'autorità sottoponga i piani ad una consultazione generale e prenda successivamente posizione, ancorché in modo succinto, su obiezioni e suggerimenti formulati nella stessa (DTF 133 II 120 consid. 3.2; sentenza del Tribunale federale 1C.101/2007 del 26 febbraio 2008 consid. 3.1).

4.4. Nel caso in esame, il municipio, ha promosso la procedura di informazione e di partecipazione della popolazione depositando gli atti delle varianti nel periodo 14 febbraio/16 marzo 2005 presso la sezione comunale pianificazione e catasto, offrendo a cittadini ed interessati la possibilità di presentare delle osservazioni entro 15 giorni dalla scadenza di tale periodo. La variante n. 17 (contrariamente - per quanto qui interessa - alla n. 1) non era tuttavia contemplata in questa procedura. I proprietari dei fondi ricompresi nel perimetro del comparto speciale nord sono stati convocati dal municipio il 26 ottobre 2005, per la presentazione del piano di indirizzo; il relativo documento, allestito sotto forma di bozza di rapporto di pianificazione, è stato consegnato loro in quell'occasione. La ricorrente ha indi presentato delle osservazioni su questo documento il 30 gennaio 2006, contestando tra l'altro in particolare l'estromissione dal perimetro del comparto dei mapp. 348 e 4955. Successivamente all'esame preliminare del dipartimento, il 21 novembre 2007 _____ ha ulteriormente inoltrato delle osservazioni al municipio di Bellinzona.

4.5. La procedura di informazione e partecipazione della popolazione è dunque stata promossa, per quanto concerne la variante n. 17, oltre un anno dopo la data in cui il municipio aveva licenziato il messaggio n. 2838, con il quale l'aveva proposta, ed oltretutto inserita in quella della pianificazione del complesso di settore in discussione. La bozza per l'esame dipartimentale del rapporto di pianificazione, distribuita il 26 ottobre 2005, non metteva inoltre in rilievo che la definizione del perimetro del comparto era stata anticipata e consolidata in una proposta di variante in fase di approvazione. Di fronte a questa mancanza di chiarezza, la reazione manifestata dalla ricorrente nelle osservazioni 30 gennaio 2006, di contestazione dell'estromissione dei mapp. 348 e 4955 prospettata in quel documento, appare legittima e comprensibile, quantomeno nella misura in cui era riferita alla porzione di queste particelle che non era interessata dalla variante n. 1. La commissione del piano regolatore ha indi redatto il proprio rapporto all'indirizzo del consiglio comunale sul messaggio n. 2838 il giorno successivo a questa presa di posizione (cfr. rapporto 31 gennaio 2006). Nella seduta del 21 febbraio 2006 il consiglio comunale ha infine adottato la variante di piano regolatore n. 17 proposta dal municipio.

4.6. Diversamente da quanto sostenuto dal Governo, tale modo di agire non è con ogni evidenza conforme a quanto prescrivono le pertinenti norme della LPT e della LALPT, sopra illustrate. Da un canto, la procedura di informazione e partecipazione della popolazione al processo pianificatorio relativo alla variante n. 17 è

stata svolta troppo tardi per poter essere presa in considerazione nell'ambito dell'allestimento e dell'adozione della variante stessa. Dall'altro, essa non è stata presentata in modo sufficientemente chiaro, soprattutto per permettere di distinguere il suo contenuto da quello della variante, a quel momento ancora in una fase più arretrata, attraverso la quale veniva proposto il nuovo assetto pianificatorio del settore in esame. Il municipio, o anche solo la commissione di piano regolatore e, per finire, anche il consiglio comunale, non hanno pertanto potuto esaminare e se del caso tener conto dell'opinione della ricorrente e di ogni altri interessato nell'ambito dell'adozione della controversa variante.

4.7. I requisiti posti dagli art. 4 LPT e 32 e segg. LALPT non sono stati rispettati. La risoluzione governativa impugnata va dunque annullata, insieme alla deliberazione 21 febbraio 2006 del consiglio comunale relativa all'adozione della variante n. 17, che essa ha protetto, già per questo motivo.

5. Per completezza, va considerato che la variante avrebbe dovuto essere comunque annullata anche nel merito, quantomeno a titolo interlocutorio e fatta salva la possibilità di essere ripresentata, in quanto la definizione dell'estensione del comparto in oggetto non poteva di tutta evidenza essere scissa dalla proposta di pianificazione complessiva del comparto medesimo. Si può difatti comprendere fino in fondo (e contestare) il primo aspetto solo conoscendo (e potendo contestare, nello stesso tempo) anche il secondo; ipotesi che non si verifica però, in concreto. La variante n. 17 costituisce pertanto una decisione prematura, perché parziale, della proposta di nuova pianificazione del comparto speciale nord: tema che dev'essere invece affrontato in una sola volta, nella sua interezza. Il messaggio 3 marzo 2008, n. 3299, attraverso il quale il municipio di Bellinzona suggerisce la nuova pianificazione di questo settore, costituisce un'ulteriore conferma di questa già di per sé scontata conclusione, nella misura in cui propone lo scorporo di ulteriori superfici dal comparto speciale in oggetto.

6. L'accoglimento del ricorso trae seco l'annullamento della risoluzione governativa anche laddove il Consiglio di Stato, a seguito dell'approvazione della variante n. 17, accoglie il ricorso 10 novembre 1999 di _____, già proprietari del mapp. 4717 (cfr. ris. impugnata, cifra 4.3, pag. 64).

7. Non si preleva tassa di giustizia (art. 28 LPamm). Il comune, soccombente, è tenuto al pagamento di un'indennità a titolo di ripetibili per entrambe le sedi ricorsuali a favore dell'insorgente (art. 31 LPamm). Per questi motivi, visti gli art. 2, 4, 33 LPT; 5, 32, 33, 37, 38 LALPT; 18, 28, 31 LPamm; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza sono annullate: 1.1 la risoluzione 19 settembre 2007 (n. 4749) con cui il Consiglio di Stato ha approvato alcune varianti del piano regolatore di Bellinzona, nella misura in cui ha per oggetto la variante n. 17, concernente la definizione del comparto speciale nord, ed ha accolto il ricorso 10 novembre 1999 di _____ relativo al mapp. 4717; 1.2 la deliberazione 21 febbraio 2006 con cui il consiglio comunale di Bellinzona ha adottato alcune varianti del piano regolatore, nella misura in cui concerne la stessa variante.

2. Non si preleva tassa di giustizia. Il CO 2 rifonderà alla ricorrente fr. 1'500.- (millecinquecento) a titolo di ripetibili per entrambe le sedi.

3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. LTF).

4. Intimazione a: ; , , , , , patr. da: e ; , , , patr. da: ; ; ; ; ; Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE, 3003 Berna. Per il Tribunale cantonale amministrativo II

presidente
Il segretario