

TI_GERICHTE 90.2013.3 vom 12. November 2014

TI Tribunale d'appello, 2014-11-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2013.3

FR: TI_GERICHTE 90.2013.3 du 12 novembre 2014

IT: TI_GERICHTE 90.2013.3 del 12 novembre 2014

Regeste

Conferma di vincoli per un fondo inserito in zona di pericolo valangario

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo e la tempestività del ricorso discendono dall'art. 30 cpv. 1 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (Lst; RL 7.1.1.1), mentre la legittimazione attiva dell'insorgente è data dall'art. 30 cpv. 2 lett. b Lst. Il ricorso, ricevibile in ordine, può essere evaso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 18 cpv. 1 legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966; LPamm; BU 1966, 181). In particolare non è necessario esperire il sopralluogo, richiesto per di più in modo generico.

E. 1.2

Poiché la controversa variante di piano regolatore è stata adottata in vigenza della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, in vigore sino al 31 dicembre 2011), essa dovrà essere esaminata, nel merito, in applicazione di quest'ultima legge (art. 107 Lst). Inoltre, per prassi costante, il Tribunale cantonale amministrativo applica, in assenza di norme transitorie contrarie, il diritto vigente al momento dell'emanazione della decisione impugnata (RDAT II-1994 n. 22).

E. 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; dal 1° gennaio 2012, art. 29 cpv. 1 Lst), che approva il piano - e decide i ricorsi - 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 poggia su alcun criterio oggettivo e sia manifestamente insostenibile. Deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale o non danno loro sufficiente attuazione,

rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore (cfr. anche l'art. 26 cpv. 2 LPT). L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 dell'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).

E. 2.2

Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; dal 1° gennaio 2012, art. 30 cpv. 3 Lst e relativo rinvio agli art. 61 seg. LPamm; 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, ad art. 33 n. 64), 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.

E. 3.1

L'art. 6 cpv. 2 lett. c LPT obbliga i Cantoni a designare nei fondamenti del piano direttore i territori che sono minacciati in misura rilevante da pericoli naturali. Tale obbligo viene messo particolarmente in relazione con la delimitazione dei terreni idonei all'edificazione ai sensi dell'art. 15 LPT nel quadro di un'eventuale responsabilità dell'ente pubblico in caso di catastrofi naturali (Alexandre Flückiger/Stéphane Grodecki, in: Aemisegger/ Moor/ Ruch/ Tschannen [curatori], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Ginevra/ Zurigo/ Basilea 2009, n. 65 ad art. 15 i.f.). Un terreno è, difatti, ritenuto 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 e 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) e al principio di salvaguardare, per quanto possibile, i luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive e 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/ Grodecki , op. cit., n. 63-70 ad art. 15, con rinvii; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert , Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 317, pure con rinvii). Nel nostro Cantone, gli studi di base svolti in questo ambito avevano indotto il Consiglio di Stato ad adottare la scheda di coordinamento n. 4.1 del piano direttore 1990, di risultato intermedio, che aveva per oggetto proprio i territori soggetti a pericoli naturali e il cui scopo consisteva 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 prevedevano che il Cantone, nell'ambito dell'allestimento del catasto cantonale dei territori soggetti a pericoli naturali, conformemente alla relativa legge, portasse a termine l'approfondimento e la

l'elaborazione o revisione dei piani regolatori (lett. k). La scheda impone quindi ai comuni di adeguare i loro piani regolatori e le relative norme di attuazione in base ai contenuti dei PZP, verificando con attenzione i conflitti esistenti (cap. 4.2 lett. c) e di applicare un principio di prevenzione, rinunciando all'azzonamento di aree soggette a pericolo o tramite opportuni dezonamenti (cap. 4.2 lett. d).

E. 3.2

La legge sui territori soggetti a pericoli naturali del 29 gennaio 1990 (LTPnat; RL 7.1.1.2), che attua il coordinamento previsto attraverso la scheda V5 del nuovo piano direttore (rispettivamente 4.1. di quello precedente), disciplina l'accertamento, la premunizione e il risanamento dei territori esposti o colpiti da pericoli naturali, come pure il sussidiamento dei necessari provvedimenti (art. 1 LTPnat). L'accertamento dei territori esposti o colpiti da pericoli naturali è operato mediante l'allestimento di un piano (in origine definito catasto, terminologia utilizzata anche dal piano direttore 1990) delle zone soggette a pericolo (PZP; art. 2 cpv. 1 LTPnat), come peraltro prevede anche il nuovo piano direttore (cfr. scheda V5 citata). Il mancato inserimento di un territorio nel PZP non ne esclude la pericolosità (art. 2 cpv. 3 LTPnat). Il PZP serve quale base per il disciplinamento degli interventi di premunizione e risanamento (art. 3 cpv. 1 LTPnat). Il Cantone, i comuni e le regioni devono inoltre tenerne conto nell'ambito delle loro pianificazioni territoriali e dei programmi di sviluppo regionale (art. 3 cpv. 2 LTPnat). Sono iscritti nel PZP i territori soggetti a pericoli naturali, segnatamente quelli soggetti a spostamenti di terreno permanenti, caduta di valanghe, frane, crolli di roccia, alluvionamenti e inondazioni (art. 4 LTPnat). Il PZP è costituito (art. 5 cpv. 1 LTPnat) da piani in scala non inferiore a 1:10'000 (lett. a) e da una relazione tecnica (lett. b). 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 decreto esecutivo concernente l'accertamento dei territori soggetti a pericoli naturali, del 22 marzo 1995; DELTPnat; RL 7.1.1.2.1). Nella relazione tecnica viene esposto il riassunto delle ricerche eseguite e sono elencati i pericoli naturali rilevati (art. 3 DELTPnat). Il PZP è allestito dal Dipartimento del territorio in collaborazione coi servizi statali interessati, previa consultazione dei municipi (art. 6 cpv. 1 LTPnat, 1 DELTPnat), di regola su scala comunale; può tuttavia essere elaborato a tappe, per singoli comprensori, decisi dal Dipartimento (art. 4 DELTPnat). La popolazione partecipa all'allestimento attraverso periodiche riunioni informative convocate dal Dipartimento (art. 6 cpv. 2 LTPnat). Il PZP è pubblicato per un periodo di tre mesi presso i comuni interessati (art. 7 LTPnat, 5 DELTPnat). Gli enti pubblici, le regioni e i privati interessati hanno la facoltà di ricorrere contro il PZP al Consiglio di Stato entro trenta giorni dalla scadenza del periodo di pubblicazione (art. 8 LTPnat). Il Consiglio di Stato decide i ricorsi e adotta il PZP (art. 9 LTPnat). Contro la decisione del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo nel termine di trenta giorni (art. 9 cpv. 2 LTPnat). L'inclusione di un fondo nel PZP è menzionata a registro fondiario a cura del Dipartimento (art. 9a LTPnat). Le norme sull'adozione del PZP si applicano anche alla sua modificazione (art. 10 LTPnat). La premunizione e il risanamento dei territorio soggetti a pericoli naturali sono pianificati nel piano cantonale di premunizione e risanamento (PCPR; art. 11 LTPnat). Esso indica (art. 12 cpv. 1 LTPnat): 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 LTPnat), è costituito da un rapporto corredato dalle necessarie rappresentazioni cartografiche e tabelle sinottiche (art. 13 LTPnat). Il relativo progetto è allestito dal Consiglio di Stato (art. 14 LTPnat); che lo notifica a comuni, consorzi e regioni, i quali possono presentare osservazioni e proposte (art. 15 LTPnat). Il Consiglio di Stato esamina le osservazioni e le proposte e adotta il PCPR (art. 16 cpv. 1 LTPnat), che entra immediatamente in vigore (art. 17 LTPnat). Contro le decisioni del Governo è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo nel termine di trenta giorni (art. 16 cpv. 2 LTPnat). Le norme sull'adozione del PCPR si applicano anche alla sua modificazione (art. 18 cpv. 1 LTPnat). Gli enti designati dal PCPR provvedono all'attuazione degli interventi (art. 19 LTPnat), che possono essere sussidiati dal Cantone e dalla Confederazione (art. da 21 a 24 LTPnat). Dal canto suo l'art. 28 cpv. 2 lett. I LALPT stabilisce che le rappresentazioni grafiche del piano regolatore fissano, tra l'altro, le zone che, secondo l'esperienza comune o gli accertamenti tecnici, non offrono sufficienti garanzie di salubrità o stabilità o che sono soggette a immissioni eccessive o a pericoli naturali, come caduta di valanghe, frane o massi, ad alluvioni o inondazioni. Le norme di attuazione del piano regolatore devono invece stabilire le regole generali sull'utilizzazione e l'edificabilità del suolo, oltre che alle regole tecniche per singole costruzioni o per l'abitato (art. 29 cpv. 1 lett. a e lett. i LALPT).

4. Una restrizione di diritto pubblico è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) solo se si fonda su una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispetta il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.; RtiD I-2011 n. 13 consid. 2.2 con rinvii). La legalità, l'interesse pubblico e la proporzionalità costituiscono d'altra parte dei principi giuridici fondamentali, che lo Stato deve sempre rispettare nelle proprie attività (art. 5 Cost.).

4.1. In linea di massima è pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua frazione significativa e che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. Nel caso di un provvedimento di pianificazione del territorio esso è segnatamente dato quando la sua adozione corrisponde a un bisogno importante, chiaramente avvertito dalla collettività. Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in gioco (RDAT I-2000 n. 24 consid. 4.1. con rinvii; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 98-102; Adelio Scolari, *Diritto amministrativo, parte generale*, II^a edizione, Cadenazzo 2002, n. 558-594).

4.2. Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo di interesse pubblico desiderato (regola dell'idoneità), che tra i diversi provvedimenti a disposizione per conseguire tale scopo venga scelto quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario (regola della necessità), infine che sussista un rapporto ragionevole tra lo scopo di interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (regola della proporzionalità in senso stretto; DTF 125 I 209 consid. 10 d-aa; RDAT II-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *op. cit.*, n. 103-106; Scolari, *op. cit.*, n. 595-610).

5. Il ricorrente contesta i vincoli di divieto di cambiamento di destinazione e quello di aumento volumetrico, che ritiene sproporzionati.

E. 6

Con risoluzione 4 ottobre 2006 (n. 4744) il Consiglio di Stato ha adottato il piano delle zone soggette a pericolo di valanghe (PZV), che è un PZP ai sensi della legislazione appena esposta; esso ha ripreso la suddivisione dei pericoli prevista dalle direttive sul pericolo di valanghe e dal piano direttore. Già s'è visto in narrativa che il mapp. 78 risulta assegnato alla zona blu. Come rettamente considerato dal Consiglio di Stato, le direttive sul pericolo di valanghe impongono tuttavia nel caso concreto di considerare l'intero abitato di Ronco come inserito in zona rossa, poiché la via d'accesso attraversa zone soggette a forte pericolo (direttive citate, n. 4.26). Ora, le ordinanze amministrative, qual è la direttiva precedentemente menzionata, non costituiscono delle norme giuridiche (DTF 121 II 478 consid. 2b). Non stabilendo alcun diritto o obbligo per i cittadini, esse legano unicamente le autorità subordinate a quella che le ha rilasciate, al fine di regolarne il comportamento interno. Le direttive sono perciò vincolanti per l'amministrazione, ma non per il giudice, il quale può farvi ricorso nei casi in cui concernono delle questioni di ordine tecnico o se servono a precisare il contenuto di nozioni contemplate da leggi e ordinanze, nella prospettiva di assicurarne un'applicazione uniforme nei confronti degli amministrati. Quest'ultimo può comunque scostarsene, nella misura in cui esse non dovessero risultare conformi alle disposizioni legali applicabili (DTF 127 V 57, 122 V 19; cfr. pure Ulrich Häfelin/ Georg Müller/Felix Uhlmann, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, VI a ed., Zurigo/San Gallo 2010, n. 123 e segg.; Scolari, op. cit., n. 127 e segg.). Fatta questa premessa, nel caso concreto non vi sono gli estremi per distanziarsi dalle direttive summenzionate, le quali appaiono del tutto in linea con gli scopi perseguiti dalla legislazione in materia. Del resto tale aspetto nemmeno è stato contestato dal ricorrente. Ne consegue che, ai fini del giudizio, occorre considerare come l'intero nucleo di Ronco - e dunque anche il mapp. 78 - sia assegnato alla zona rossa. 7. Come già si è visto, il piano direttore stabilisce che la zona rossa corrisponde essenzialmente a una zona di divieto per edifici e impianti. Per questo motivo, in applicazione del principio di prevenzione, che impone di non aumentare il rischio corso dalla popolazione ma anche dai beni materiali, il Governo già in occasione della risoluzione 28 agosto 2007 aveva negato la sanzione alla possibilità di demolire e ricostruire con maggiore ingombro planimetrico diversi edifici o di modificarne la destinazione. Le direttive sul pericolo di valanghe (n. 4.22) indicano che nelle zone rosse non è permesso delimitare zone edificabili nei piani di utilizzazione. Per quanto qui interessa, le stesse soggiungono che riattazioni e modificazioni di destinazione di costruzioni esistenti possono essere autorizzate quando ciò permette la diminuzione del rischio, quando [cioè] il gruppo di persone esposte al pericolo non viene ampliato, permettono di migliorare considerevolmente le misure di sicurezza. A ciò si deve aggiungere che la mancata autorizzazione d'interventi edilizi nelle zone soggette a pericolo serve a tutelare non solo uomini e animali, ma anche gli edifici come tali, costituendo tale principio una preminente esigenza della pianificazione del territorio (cfr. RtiD II-2005 n. 16 consid. 3.4). L'interesse pubblico, dunque, non è dato solo per la tutela delle persone, ma anche dal principio di non aumentare il valore, talvolta già considerevole, di beni che soggiacciono a forti rischi, com'è il caso nelle zone rosse, ove per le costruzioni usuali dimensionate in conformità con le disposizioni delle norme SIA bisogna tener conto di una loro distruzione parziale o totale, per cui le persone sono in pericolo di morte anche all'interno delle abitazioni (Direttive, n. 3.2).

E. 8.1

Sulla base di queste premesse, il vincolo di divieto di aumento volumetrico contestato deve essere confermato già solo in relazione alla tutela dei beni materiali. In quest'ottica, tale

vincolo rispetta appieno il principio di proporzionalità. Innanzitutto esso è idoneo: evita, infatti, di aumentare il valore del bene sottoposto al rischio di valanghe. Pure adempito risulta il criterio della necessità: non è dato di vedere la possibilità di misure meno incisive; in particolare non è idoneo allo scopo il riferimento al piano d'allarme e alla relativa Commissione. Pure da ritenersi soddisfatto è il requisito della proporzionalità in senso stretto. Al proprietario resta infatti la possibilità di sfruttare convenientemente la sua proprietà e il sacrificio richiesto - peraltro a sua tutela - risulta sopportabile. Poco importa, dunque, se - come pretende il ricorrente - attraverso l'aumento della volumetria potrebbe non aumentare la cerchia di persone sottoposte a rischio. In merito al divieto di cambiamento di destinazione dell'edificio, il Tribunale considera quanto segue.

E. 8.2

Già davanti al Consiglio di Stato il ricorrente ha contestato il vincolo di divieto di cambiamento di destinazione, sostenendo che esso non era proporzionato. Nel decidere l'impugnativa, il Governo ha evaso sommariamente e genericamente la questione insieme all'altra contestazione. Esso, tuttavia, non ha indagato circa l'attuale utilizzazione abitativa dell'immobile dichiarata dall'insorgente, in particolare se l'edificio è usato quale abitazione primaria o secondaria. Ora, a seconda dell'uso attuale dell'edificio, non appare d'acchito escluso che attraverso un cambiamento di destinazione della struttura il numero di persone esposte a pericolo non venga non solo non ampliato (come imporrebbero le direttive, n. 4.22), ma addirittura ridotto, ciò che permetterebbe di perseguire non solo interessi privati, ma soprattutto quello pubblico di primaria importanza diminuire il rischio per le persone. Si giustifica pertanto la retrocessione degli atti al Consiglio di Stato perché - previa istruttoria circa l'attuale destinazione dell'edificio - verifichi, direttamente o tramite rinvio al comune, se è possibile concedere un cambiamento di destinazione all'edificio e, nel caso affermativo, ne determini le condizioni.

E. 9

Per i motivi che precedono, il ricorso dev'essere parzialmente accolto. Non appare, però, necessario, per il momento, annullare rispettivamente modificare, nemmeno in parte, la risoluzione di approvazione. Basta annullare quella con cui il Governo ha respinto il gravame dell'insorgente e retrocedergli gli atti (art. 65 cpv. 2 LPamm), affinché proceda come indicato al consid. 8.2. A dipendenza dell'esito del gravame, il Consiglio di Stato procederà a modificare la risoluzione d'approvazione per quanto concerne il fondo del ricorrente.

E. 10

La tassa di giustizia, ridotta, è compensata con le ripetibili che in concreto sarebbero dovute dallo Stato (art. 28 e 31 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. §. Di conseguenza: 1.1. la decisione impugnata è annullata nella misura in cui respinge il ricorso dell'insorgente; 1.2. gli atti sono retrocessi al Consiglio di Stato perché proceda come indicato ai consid. 8.2. e 9. 2. La tassa di giustizia è compensata con le ripetibili. 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. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a:
Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente
segretario

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