

TI_GERICHTE 90.2018.27 vom 27. November 2018

TI Tribunale d'appello, 2018-11-27, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2018.27

FR: TI_GERICHTE 90.2018.27 du 27 novembre 2018

IT: TI_GERICHTE 90.2018.27 del 27 novembre 2018

Regeste

Non impugnabilità della decisione con cui il Municipio risolve di dare avvio alla procedura di informazione e partecipazione della popolazione

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 208 cpv. 1 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC; RL 181.100) e la legittimazione attiva di RI 1 è certa (art. 209 lett. a LOC). Il ricorso, tempestivo (art. 68 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100) è ricevibile in ordine e può essere evaso sulla scorta degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm).

E. 2

Data la sua natura dirimente (DTF 137 I 195 consid. 2) deve essere preliminarmente esaminata la censura relativa al diritto di essere sentito, che la ricorrente ritiene essere stato violato poiché la decisione sarebbe stata emanata prima che fosse scaduto il termine per la presentazione della replica.

E. 2.1

Dagli atti emerge che l'8 novembre 2018 il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato ha assegnato due termini all'insorgente: il primo di sette giorni per prendere posizione sulla domanda provvisoria formulata dal Comune con la risposta; il secondo di 15 giorni per la presentazione della replica. La raccomandata risulta essere stata notificata lunedì 12 novembre 2018, di modo che il termine per presentare la replica scadeva il 27 novembre successivo, ovvero il medesimo giorno in cui il Governo ha statuito. Dall'incarto si evince quindi che, scaduto tale termine, il 28 novembre la ricorrente ha scritto al Consiglio di Stato indicando di rinunciare a presentare la replica, salvo poi esprimersi sul merito della vertenza. Ora, il Consiglio di Stato avrebbe dovuto verificare se il termine da lui impartito fosse trascorso inutilizzato, prima di emanare la decisione, evidentemente allestita ancora in precedenza dal Servizio dei ricorsi. Non avendolo fatto, esso ha leso il diritto di essere sentito della ricorrente, garantito dagli art. 34 segg. LPAm e dall'art. 29 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101). Infatti, non poteva escludere a priori un'ulteriore presa di posizione da parte della ricorrente cosa che - a prescindere dalla qualifica dello scritto del 28 novembre 2018 (replica tardiva o presa di posizione spontanea) - è poi effettivamente avvenuta.

E. 2.2

Ferme queste premesse, il Tribunale - che alla luce delle censure evocate dispone del medesimo potere cognitivo del Governo (art. 69 cpv. 1 lett. a e lett. b LPAm) - ritiene di

poter sanare il difetto in questa sede (DTF 129 I 129 consid. 2.2.3 con rinvii). Anche se la ricorrente ha omesso di riproporre le censure di merito avanzate davanti al Consiglio di Stato e da questo non esaminate, per economia processuale esse vengono vagliate direttamente in questa sede: gli argomenti delle parti sono comunque sia noti dagli allegati di prima e seconda istanza. Il Tribunale terrà comunque conto dell'errore commesso dal Governo nell'ambito della fissazione delle spese.

E. 3

La ricorrente sostiene innanzitutto che la risoluzione municipale configurerebbe un provvedimento impugnabile attraverso il quale è stato dato avvio a una fase pianificatoria importante, che coinvolge una cerchia più ampia dei soli cittadini legittimati in un secondo tempo a eventualmente impugnare la pianificazione adottata. A torto, pertanto, il Governo avrebbe dichiarato irricevibile la sua impugnativa per difetto di decisione.

E. 4

Per principio possono formare oggetto di ricorso soltanto le decisioni, ovvero i provvedimenti adottati dall'autorità d'imperio, in casi concreti e individuali, per costituire, modificare o sopprimere diritti od obblighi degli amministrati fondati sul diritto pubblico o per accertarne l'esistenza, l'inesistenza o l'estensione (art. 1 cpv. 1 e 2 LPAm; RDAT II-1994 n. 8; Marco Borghi / Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 4 ad art. 1; Adelio Scolari, Diritto amministrativo, Parte generale, II ed., Cadenazzo 2002, n. 200). Il concetto di decisione nel diritto pubblico ticinese coincide pertanto con quello ancorato, a livello federale, all'art. 5 della legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA; RS 172.021) e, più in generale, con la nozione tradizionalmente ritenuta da dottrina e giurisprudenza, ove la decisione è comunemente definita quale atto d'imperio individuale rivolto al privato, mediante il quale un rapporto concreto di diritto amministrativo viene creato o accertato in modo vincolante, tale da poter essere posto in esecuzione (cfr. la giurisprudenza precitata). Questa nozione viene poi costantemente interpretata in maniera più estensiva dalla prassi delle autorità di ricorso cantonali in materia comunale: essa abbraccia, segnatamente, anche le risoluzioni degli organi comunali che spiegano effetti obbligatori solamente all'interno dell'apparato amministrativo del Comune (RDAT cit.; Borghi/ Corti, loc. cit.); in caso contrario una parte delle deliberazioni più importanti degli organi comunali, ma in particolar modo del Legislativo, non sarebbe impugnabile, nemmeno facendo capo all'azione popolare (cfr. riassuntivamente RDAT 1999-II n. 6 consid. 2.2).

E. 5.1

Secondo l'art. 25 cpv. 1 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST; RL 701.100) il piano regolatore è elaborato dal Municipio (cpv. 1), il quale comunica l'avvio dei lavori al Dipartimento del territorio e ai Comuni confinanti. L'Esecutivo comunale sottopone quindi al Dipartimento un piano d'indirizzo per una verifica d'ordine generale ("esame preliminare"; cpv. 2). Il Municipio informa la popolazione riguardo al progetto di piano (art. 26 cpv. 1 LST). Il piano regolatore è in seguito sottoposto al Legislativo comunale, che lo adotta (art. 27 cpv. 1 LST). Previa pubblicazione e avviso anche personale ai proprietari, il piano è infine trasmesso al Consiglio di Stato per approvazione ed evasione dei ricorsi (art. 29 LST). È quindi dato rimedio giuridico davanti a questa Corte (art. 30 cpv. 1 LST).

E. 5.2

Quanto previsto dall'art. 26 cpv. 1 LST è volto ad attuare nell'ambito dei piani regolatori il mandato legislativo rivolto ai Cantoni (cfr. DFGP/UPT, Commento alla legge federale sulla pianificazione del territorio, Berna 1981, n. 5 all'art. 4 LPT) di cui all'art. 4 LPT, che stabilisce che le autorità cantonali incaricate di compiti pianificatori informano la popolazione sugli scopi e sullo sviluppo delle pianificazioni previste dalla legge stessa (cpv. 1), provvedendo inoltre per un'adeguata partecipazione della popolazione al processo pianificatorio (cpv. 2). La partecipazione è garantita segnatamente mediante pubblico deposito degli atti, previo avviso, per trenta giorni presso i Comuni interessati; durante questo periodo ognuno può presentare osservazioni o proposte pianificatorie (art. 5 cpv. 2 LST). Per quanto concerne il piano regolatore, ogni cittadino attivo e ogni persona o ente che dimostra un interesse degno di protezione possono presentare osservazioni o proposte pianificatorie (cpv. 2), che il Municipio esamina nell'ambito dell'elaborazione del piano (cpv. 3).

E. 5.3

Per le modifiche di poco conto, la legge prevede la procedura semplificata: il Municipio elabora la modifica di poco conto e, previo avviso anche personale ai proprietari e previa approvazione del Dipartimento, la pubblica per trenta giorni presso la cancelleria comunale, con facoltà di ricorso dapprima al Governo e, in seguito, a questo Tribunale (art. 35 cpv. 3 e 30 cpv. 1 LST; art. 44 cpv. 3 del regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011; RLst; RL 701.110). Sono considerate di poco conto le modifiche che toccano un numero limitato di persone e una superficie di terreno non superiore ai 2'000 m² o che mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo quali, in particolare, i parametri edilizi (altezza massima, distanze dai confini, indice di sfruttamento, di occupazione o di edificabilità) e le linee di arretramento (cfr. art. 34 cpv. 1 LST e art. 42 cpv. 1 RLst).

E. 6.1

In concreto, con la risoluzione dedotta in lite il Municipio ha stabilito di seguire la procedura ordinaria e, pertanto, di procedere alla pubblicazione della variante secondo l'art. 26 LST. In quest'atto - volto unicamente a rendere edotti gli interessati dell'intenzione di sottoporre al Legislativo comunale una modifica del piano regolatore e di informarli della possibilità di presentare proposte, partecipando attivamente al processo pianificatorio - non è possibile riconoscere una decisione amministrativa secondo quanto spiegato in precedenza. Esso presenta sì elementi tipici della decisione - segnatamente adozione di un provvedimento d'imperio nell'ambito di una questione concreta - ma in nessun caso esso costituisce né diritti né obblighi a carico degli amministrati; tantomeno modifica o sopprime un rapporto giuridico fra essi e l'ente pubblico; nemmeno interviene ad accertarne l'esistenza, l'inesistenza o l'estensione.

E. 6.2

Ci si potrebbe semmai chiedere se la determinazione municipale possa essere considerata alla stregua di una decisione di accertamento della sussistenza dei requisiti di cui all'art. 21 cpv. 2 LPT, che costituiscono la premessa per una modifica del piano regolatore. Tuttavia, questo è un aspetto che attiene alla procedura pianificatoria, retta dalla LST, che non prevede a questo stadio un rimedio giuridico. Fa eccezione il caso, qui non dato, in cui il Municipio respinge la richiesta di adeguamento del piano regolatore inoltrata da un singolo proprietario di fondi, perché ritiene insoddisfatte le condizioni dell'art. 21 cpv. 2 LPT, in

queste circostanze la giurisprudenza del Tribunale ammette il ricorso diretto al Consiglio di Stato perché, diversamente, i proprietari dei fondi che chiedono di modificare un piano regolatore diventato a loro avviso obsoleto, non avrebbero mai la possibilità di portare avanti la loro rivendicazione (cfr. STA 90.2011.42 del 14 giugno 2012).

E. 6.3

Resta da esaminare se quella del Municipio possa essere ritenuta una decisione nel senso più ampio, inteso dalla LOC. Sennonché la questione non necessita di essere risolta in modo definitivo in questa sede, giacché il ricorso non potrebbe comunque sia essere accolto alla luce delle censure sollevate davanti al Consiglio di Stato dalla ricorrente, ovvero che l'anticipare la revisione limitatamente all'art. 13 NAPR non risponderebbe a un pubblico interesse, sarebbe sproporzionata, contraria alla buona fede, lesiva della proprietà, dei principi di economicità e parsimonia; inoltre il Municipio non disporrebbe del necessario credito .

E. 6.3.1

Innanzitutto, nella misura in cui le contestazioni si rivolgono al merito della pianificazione, esse non potrebbero essere sollevate già a questo stadio. Ammettere il contrario priverebbe di ogni portata e significato la funzione stessa della pubblicazione contestata, che non è volta a una verifica di legalità della proposta pianificatoria ad opera di un giudice, ma a permettere il coinvolgimento degli interessati al processo pianificatorio dando loro l'occasione di sollevare obiezioni e suggerimenti in relazione alle proposte approntate dal Municipio. Non a caso, dunque, la LST - lex specialis per rapporto alla LOC - non istituisce vie di ricorso contro questo atto, prevedendo la possibilità di insorgere unicamente avverso pianificazioni adottate o approvate secondo la procedura ordinaria o semplificata, come spigato in precedenza.

E. 6.3.2

Per quanto riguarda le ulteriori critiche, esse sono prive di consistenza. Intanto è a torto che la ricorrente cerca di conferire alla sentenza del 10 giugno 2014 di questo Tribunale (inc. n. 52.2013.582) una portata che essa non ha. In particolare, la Corte si è limitata ad accertare che il Consiglio comunale di Porza nello stanziare un credito complessivo di fr.

_____ per copertura di costi derivanti da alcuni aggiornamenti del piano regolatore non si era ancora espresso in merito a modifiche concrete di questo strumento. Inoltre, da questa pronuncia si evince poi che parte del credito (fr. _____) è stato espressamente destinato "per avviare, tramite lavori preparatori da parte del pianificatore incaricato dal comune, l'aggiornamento e la revisione del piano regolatore, alla luce di quanto stabilito dall'art. 100 Lst e dall'art. 117" RLst. La variante in parola s'iscrive pienamente nell'ambito di questa attività. Nemmeno vi è violazione dei principi di economicità e parsimonia. Infatti, posto che la necessità di anticipare la modifica del piano su un singolo aspetto è questione che concerne la pianificazione del territorio comunale, che a questo stadio non può (ancora) essere vagliata (cfr. consid. 6.3.1.), non è dato di vedere soluzione meno dispendiosa, la variante essendo stata comunque sia elaborata nell'ambito della revisione e considerando già quanto prevede la LST (cfr. rapporto sottoposto a esame preliminare, cap. 1.2). Infine, nemmeno può essere rimproverato al Municipio di aver optato per la procedura ordinaria, giacché la modifica interessa l'insieme del territorio comunale.

E. 7

Ne discende che il ricorso dev'essere respinto. L'emanazione del presente giudizio rende superata la domanda cautelare.

E. 8

La tassa di giustizia segue la soccombenza di RI 1 e considera la lesione del diritto di essere sentito operata dal Governo nei suoi confronti (art. 47 cpv. 1 LPAmM). Essa è tenuta a rifondere le ripetibili al Comune di Porza, che non disponendo di un servizio giuridico, si è fatto assistere da un patrocinatore (art. 49 cpv. 1 e cpv. 2 e contrario LPAmM). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'000.- è posta a carico della ricorrente, alla quale dev'essere restituita la somma di fr. 500.- anticipati in eccesso. RI 1 dovrà inoltre versare fr. 1'500.- al Comune di Porza per 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. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il vicepresidente Il vicecancelliere

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