

TI_GERICHTE 90.2019.14 vom 25. September 2020

TI Tribunale d'appello, 2020-09-25, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2019.14

FR: TI_GERICHTE 90.2019.14 du 25 septembre 2020

IT: TI_GERICHTE 90.2019.14 del 25 settembre 2020

Regeste

Variante di poco conto volta a istituire un vincolo di strada di servizio su un sentiero pedonale per urbanizzare due fondi

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data e il ricorso è tempestivo (art. 30 cpv. 1 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; LST; RL 701.100; art. 44 cpv. 3 del regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011; RLst; RL 701.101). Certa è inoltre la legittimazione attiva dei ricorrenti (art. 30 cpv. 2 lett. b LST).

E. 1.2

Il gravame, ricevibile in ordine, può inoltre essere giudicato sulla base degli atti all'incarto e delle risultanze del sopralluogo, senza ulteriore istruttoria (art. 25 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100).

E. 2

Gli insorgenti lamentano anzitutto una violazione del diritto di essere sentiti in relazione al mancato esperimento di un sopralluogo da parte del Consiglio di Stato. In proposito si osserva quanto segue.

E. 2.1

La procedura amministrativa è retta dal cosiddetto principio inquisitorio (art. 25 cpv. 1 LPAm). In virtù di questo principio l'autorità deve accertare d'ufficio gli elementi suscettibili di determinare la decisione e assumere di sua iniziativa le prove necessarie, raffrontando accuratamente i contrapposti interessi e rispettando il divieto d'arbitrio, i principi della parità di trattamento, della buona fede e della proporzionalità. In analogia all'art. 8 del codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210), applicabile per la sua portata generale anche al diritto pubblico, la parte può altresì chiedere l'assunzione delle prove offerte. In tal caso l'autorità procede al loro apprezzamento anticipato, in esito al quale essa può rinunciare ad assumere dei mezzi di prova il cui presumibile risultato non porterebbe ad alcun nuovo chiarimento ai fini del giudizio, in quanto superflui o non pertinenti (RtiD II-2012 n. 59 consid. 3.3 con rinvii; Marco Borghi/Guido Corti , Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, ad art. 18 n. 1c).

E. 2.2

A mente di questo Tribunale, nel caso di specie, il Consiglio di Stato era senz'altro autorizzato in forza di un anticipato giudizio sulle prove a rinunciare al sopralluogo

richiesto, ritenuto che i piani e la documentazione fotografica a sua disposizione bastava ai fini di un corretto giudizio (cfr. DTF 112 Ia 202 consid. 2b; DTF 101 Ia 104 e rinvii). Inoltre vertendo in concreto l'esame del litigio su mere questioni di diritto, materia in cui il Tribunale cantonale amministrativo ha piena cognizione, un eventuale vizio in tal senso sarebbe comunque stato sanato in questa sede con l'esperimento del sopralluogo da parte di questo Tribunale (cfr. DTF 129 I 129 consid. 2.2.3 con rinvii).

E. 3

I ricorrenti invocano poi una lesione del principio della stabilità dei piani. Anche tale critica va respinta per i seguenti motivi.

E. 3.1

La pianificazione del territorio in generale e quella dell'utilizzazione in particolare costituiscono un compito permanente, che deve costantemente tener conto dei cambiamenti delle circostanze e delle conoscenze. Una pianificazione è oggettivamente corretta soltanto se all'occorrenza viene posta in consonanza con la realtà e con le mutate esigenze. Se perde di attualità, perde nel contempo di legittimità (Bernhard Waldmann/Peter Hänni , Raumplanungsgesetz, Berna 2006, ad art. 21 n. 11). Giusta l'art. 21 cpv. 2 della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700), in caso di notevole cambiamento delle circostanze, i piani d'utilizzazione sono riesaminati e, se necessario, adattati. La notevole modifica può concernere sia una situazione di fatto sia di diritto: in quest'ultimo caso può trattarsi di una modifica legislativa in ambito pianificatorio o ambientale, dell'entrata in vigore della revisione del piano direttore o di una nuova giurisprudenza (cfr. Thierry Tanquerel in: Heinz Aemisegger e al. [curatori], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, ad art. 21 n. 45; Waldmann/Hänni , op. cit., ad art. 21 n. 15). Del resto, i piani d'utilizzazione devono essere adattati al nuovo diritto (cfr. Tanquerel , op. cit., ad art. 21 n. 45). Il diritto pianificatorio cantonale prescrive comunque che i piani sono sottoposti a verifica di regola ogni dieci anni (art. 33 cpv. 1 LST). Quando una revisione del piano si avvicina a questo orizzonte temporale, può risultare giustificata anche da visioni ed esigenze diverse da parte delle autorità, indipendentemente da un eventuale cambiamento notevole delle circostanze ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LPT (RtiD II-2017 n. 10 consid. 3.3. con rinvii).

E. 3.2

Come esposto in narrativa, la revisione generale del piano regolatore dell'allora Comune di Rivera è stata approvata dal Consiglio di Stato con risoluzione del 21 giugno 2000 (n. 2619) ed integrata in seguito da alcune modifiche puntuali. All'origine della variante all'esame vi è la constatazione di una carenza pianificatoria riguardo all'accessibilità veicolare dei mapp. 844 e 846 (cfr. rapporto di pianificazione del novembre 2016, pag. 1), attualmente liberi da costruzioni e situati in zona edificabile, e la conseguente riflessione circa la necessità di completare l'urbanizzazione del comparto (cfr. art. 19 cpv. 1 LPT). Alla luce di queste premesse bisogna convenire che l'esigenza di riesaminare il piano regolatore per quanto attiene al comparto edificabile in località I Miacch appare data già alla luce del fatto che dalla sua approvazione sono passati ormai vent'anni. Di regola non è dunque più possibile appellarsi al principio della stabilità dei piani, posto che, come appena visto, visioni e esigenze diverse da parte delle autorità possono giustificarne un riesame, indipendentemente da un eventuale cambiamento notevole delle circostanze ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LPT. A ciò si aggiungono gli importanti motivi d'interesse pubblico, appena

ricordati, relativi alla volontà del Comune di ultimare l'urbanizzazione della zona.

E. 4.1

Come appena visto, secondo l'art. 33 cpv. 2 LST il piano regolatore può essere modificato in caso di notevole cambiamento delle circostanze con la procedura ordinaria o con la procedura semplificata. Quest'ultima, disciplinata dagli art. 34 e 35 LST, è prevista per le modifiche di poco conto ed è fissata come segue: il municipio allestisce gli atti e, previo avviso anche personale ai proprietari e previa approvazione del Dipartimento, pubblica gli stessi per un periodo di 30 giorni, con facoltà di ricorso al Governo (art. 35 cpv. 3 LST). Sono considerate di poco conto le modifiche che toccano un numero limitato di persone e che interessano una superficie di terreno non superiore ai 2'000 m² (art. 34 cpv. 1 lett. b LST) o 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 lett. a LST e art. 42 cpv. 1 RLst).

E. 4.2

Per quanto attiene al requisito del numero limitato di persone, si osserva che negli intendimenti del legislatore cantonale il termine toccato presuppone l'esistenza di un rapporto particolare, stretto e degno di nota con l'oggetto della variante; un interesse generico non è sufficiente (cfr. RtiD II-2017 n. 10 consid. 4.2.1, confermata con STF 1C_140/2017 dell'11 maggio 2017 consid. 3.1-3.4; STA 90.2016.48 del 27 ottobre 2016 consid. 4.2). La nozione numero limitato di persone va invece resa concreta caso per caso. Di principio si può ammettere che quindici, venti persone siano ancora un numero limitato (cfr. Messaggio concernente il disegno di legge sullo sviluppo territoriale del 9 dicembre 2009 [n. 6309]: pubbl. in: RVGC 2011-2012, vol. 1, pag. 329 segg., pag. 388).

E. 4.3

Nella fattispecie occorre anzitutto esaminare se la procedura semplificata è stata correttamente messa in atto dal Municipio, ciò che i ricorrenti contestano. Posto che il requisito della superficie non superiore ai 2'000 m² è in concreto dato (art. 34 cpv. 1 lett. b LST e 42 cpv. 2 RLst), l'area oggetto di variante corrispondendo a una superficie di circa 350 m² del mapp. 834, rimane da verificare se la modifica tocchi un numero limitato di persone (art. 34 cpv. 1 LST). In proposito si osserva quanto segue.

E. 4.3.1

Il rapporto di pianificazione del novembre 2016 relativo alla variante all'esame motiva a pag.

E. 4.3.2

La prevista strada mira in primo luogo a urbanizzare i mapp. 844 e 846. Esaminando la situazione dal profilo dei fondi direttamente adiacenti al percorso, emerge anzitutto come il medesimo sia limitrofo a sette fondi, appartenenti in totale a undici proprietari, di modo che, prima facie, il requisito relativo al numero limitato di persone toccate dalla variante sembrerebbe dato. Tuttavia, come visto in narrativa, attualmente il percorso, posto all'interno di un contesto edificato, funge da collegamento pedonale fra via alla Chiesa e via Chiosi, permettendo di raggiungere il nucleo di Soresina, posto ad ovest di quest'ultima, e fungendo da scorciatoia. La variante tocca pertanto direttamente anche i fruitori del sentiero, che non detengono soltanto un interesse generico alla tematica all'esame, come

sarebbe il caso di visitatori occasionali o turisti, non domiciliati nel Comune, ma che si trovano invece in un rapporto particolarmente stretto con l'oggetto in discussione. Non va poi dimenticato che, oltre alla funzione di sentiero, che verrà mantenuta, anche la nuova tratta carrozzabile, aperta al pubblico, sarà liberamente percorribile. Ora, è vero che, come osserva la Sezione in sede di risposta al ricorso, il calibro stesso della nuova strada di servizio non è stato pensato per un transito alternativo a Via Chiosi . Tuttavia non è da escludersi che anche altri residenti nella zona possano far capo, per motivi di comodità, al nuovo collegamento, che, al di là di eventuali misure di polizia che potranno semmai essere adottate, è comunque progettato in modo da consentire il traffico bidirezionale, tant'è che è pure prevista una piazzetta di scambio (cfr. anche verbale di sopralluogo del 19 febbraio 2020, nell'ambito del quale è stato confermato che la previsione di una piazza di scambio (...) sulla strada è stata voluta per non precludersi la possibilità di consentire in futuro il traffico bidirezionale). Tutte queste riflessioni permettono di escludere che il numero di persone toccate dal nuovo vincolo risulti inferiore a 15-20. Già per questi motivi la procedura adottata dal Municipio si rivela irrita, ragion per cui il ricorso deve essere accolto.

E. 5

A titolo abbondanziale si rileva come il vincolo non potrebbe essere tutelato neppure nel merito, ciò per i seguenti motivi.

E. 5.1

Secondo l'art. 19 cpv. 1 LPT un fondo è urbanizzato se, ai fini della prevista utilizzazione, vi è accesso sufficiente. Il Tribunale federale ha già avuto modo di precisare che l'accesso sufficiente ai sensi dell'art. 19 cpv. 1 LPT deve innanzitutto essere assicurato mediante gli strumenti pianificatori (DTF 136 III 130 consid. 3.3.2, 121 I 65 consid. 4). L'ordinamento pianificatorio dovrebbe avere per conseguenza che, in una zona edificabile, i fondi siano urbanizzati in conformità con il piano e che i diritti di passo necessari giusta l'art. 694 CC siano così superflui. La pretesa all'ottenimento di un diritto di passo necessario fondato sui rapporti di vicinato può essere fatta valere soltanto in presenza di un vero stato di necessità. Vi è un simile stato quando non esiste un accesso alla pubblica via o lo stesso si rivela insufficiente per poter utilizzare il fondo in modo conforme alla sua destinazione (DTF 136 III 130 consid. 3.1 e 3.3.1).

E. 5.2

L'art. 19 LPT rientra nelle disposizioni che definiscono lo scopo e il contenuto dei piani di utilizzazione. La legge sulla pianificazione del territorio collega l'urbanizzazione ai piani di utilizzazione, consentendo il rilascio della licenza edilizia soltanto se il fondo è urbanizzato (cfr. art. 22 cpv. 2 lett. b LPT). I piani di utilizzazione determinano l'uso ammissibile del suolo e i piani di urbanizzazione costituiscono, specialmente per le zone edificabili, un elemento di questa pianificazione, servendo quindi ad attuarla (DTF 127 I 103 consid. 7d). L'accesso sufficiente ai sensi dell'art. 19 cpv. 1 LPT, non necessariamente carrozzabile fino al fondo da edificare o ai singoli edifici, comprende anche il collegamento dalla strada pubblica (DTF 121 I 65 consid. 3c), deve essere sicuro sotto il profilo della circolazione stradale e tenere conto delle possibilità edificatorie della relativa zona di utilizzazione (DTF 136 III 130 consid. 3.3.2), richiedendo l'urbanizzazione di zone differenti la soddisfazione di esigenze diverse (DTF 127 I 103 consid. 7d).

E. 5.3

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.).

E. 5.3.1

In linea generale, 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. L'interesse pubblico a un provvedimento di pianificazione del territorio è, pertanto, 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 ed., Cadenazzo 2002, n. 558-594).

E. 5.3.2

Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo d'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 d'interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (regola della proporzionalità in senso stretto; RDAT II-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., n. 103-106; Scolari , op. cit., n. 595-610).

E. 5.4

In concreto, come visto, la variante si propone di urbanizzare i mapp. 844 e 846. Dal profilo dell'interesse pubblico essa si pone dunque in sintonia con i principi esposti sopra ai consid. 5.1. e 5.2., permettendo l'esecuzione di un'opera secondo un concetto e un disegno unitario. Contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, il medesimo risultato non potrebbe venir raggiunto mediante la semplice stipulazione di convenzioni riguardanti l'uso del percorso fra il Comune e i privati. Sennonché, oltre a munire di accesso i suddetti fondi, la variante crea contemporaneamente un collegamento fra via alla Chiesa e via Chiosi, introducendo nel piano viario un ulteriore raccordo stradale. Ora, come emerge dagli atti e come si è potuto constatare in sede di sopralluogo, tale soluzione risulta andare oltre a quanto necessario per raggiungere lo scopo auspicato, risultando così lesiva del principio della proporzionalità. Essa non rappresenta infatti l'unica soluzione possibile per garantire l'accesso ai fondi in parola. Anzi, il rapporto del 9 giugno 2015 Urbanizzazione mappale 844 (e confinanti) - sezione di Rivera (commissionato dal Comune e prodotto dai ricorrenti con la replica davanti al Consiglio di Stato) scartava proprio tale opzione (variante 3) in quanto non necessaria, essendo inutile realizzare un'intera nuova strada, come doppiante della Via Chiosi (cfr. pag. 2). Tale studio esaminava poi altre tre varianti, escludendo anche la numero 2 e proponendone altre due (numero 1 e 4), ritenute preferibili e che ravvisavano un impatto molto minore sul sentiero, limitandosi a garantire l'accesso ai fondi in questione. Peraltro tali soluzioni si allineavano con quanto espresso in un primo tempo dall'Ufficio della pianificazione locale che, nel suo scritto del 15 marzo 2016 all'attenzione del Municipio, osservava come la modifica potrebbe a nostro giudizio entrare in linea di conto, a condizione che la trasformazione in strada carrozzabile sia limitata allo stretto necessario.

Si ritiene infatti che sia opportuno conservare una sufficiente traccia di questo percorso storico, utilizzandolo quale accesso pedonale . Dagli atti non emerge invece per quale ragione il Comune abbia poi preferito optare per la variante in discussione, preavvisata negativamente anche dall'Ufficio beni culturali (cfr. preavviso del 13 luglio 2017). Ad ogni modo, la tesi della Sezione, che in sede di risposta, citando la scheda R10 del piano direttore cantonale concernente gli spazi pubblici e la qualità dello spazio costruito, condivide la scelta del Municipio di predisporre le basi pianificatorie che consentono di migliorare l'urbanizzazione e l'accessibilità del comparto mediante la realizzazione di una strada unitaria, migliore dal profilo qualitativo, non convince. Infatti, contrariamente a quanto essa assume, tale scheda pone negli Indirizzi generali proprio il principio del rispetto dell'identità del contesto, che in concreto verrebbe pesantemente alterato dalla prevista strada di servizio. In simili circostanze, il provvedimento pianificatorio non appare dunque giustificato neppure nel merito. 6. 6.1. Per tutti i motivi che precedono, il ricorso è accolto. 6.2. Si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia, ritenuto che il Comune soccombente ne va esente (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAm). Quest'ultimo non è tuttavia sollevato dall'obbligo di versare le ripetibili ai ricorrenti, vincenti, che tengano conto anche della procedura davanti al Consiglio di Stato (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è accolto . §. Di conseguenza sono annullate: 1.1. le risoluzioni del 27 marzo 2019 (n. 1452 e 1454) del Consiglio di Stato; 1.2. la decisione del 30 novembre 2017 con cui il Dipartimento del territorio ha approvato la modifica di poco conto del piano regolatore del Comune di Monteceneri, sezione di Rivera, relativa al vincolo di strada di servizio al mapp. 834. 2. Non si preleva una tassa di giustizia. Ai ricorrenti dev'essere retrocesso l'importo di fr. 2'000.- versato quale anticipo spese. Il Comune di Monteceneri verserà agli insorgenti l'importo di fr. 2'000.- a titolo di ripetibili complessive per entrambe le sedi di ricorso. 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 La vicecancelliera

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