Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.109/2002/COL

Sentenza del 12 aprile 2002
I Corte di diritto pubblico

Giudice federale Aemisegger, presidente della Corte e vicepresidente del Tribunale federale,
Féraud, Catenazzi,
cancelliere Gadoni.

A._____,
B._____,
ricorrenti,
entrambi patrocinati dall'avv. Raffaele Caronna, via Magatti 3, casella postale 3439, 6901 Lugano,

contro

Consorzio raggruppamento terreni di Sala Capriasca,
6954 Sala Capriasca, patrocinato dall'avv. Andrea Ferrari, casella postale 9, 6950 Tesserete,
Municipio di Capriasca, 6950 Tesserete,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, residenza governativa, 6500 Bellinzona,

raggruppamento terreni;

(ricorso di diritto pubblico contro la decisione emanata il
22 gennaio 2002 dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino).

Fatti:
A.
Con risoluzione dell'8 luglio 1986 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha accolto l'istanza del Municipio di Sala Capriasca di promuovere nel Comune il raggruppamento dei terreni (RT) a carattere generale e lo ha invitato a presentare un progetto di massima. Con risoluzione del 17 aprile 1996 esso ha poi approvato in via preliminare il progetto di massima delle opere con il preventivo delle spese e l'esame dell'impatto sull'ambiente.
B.
Il 22 maggio 2001 la Sezione delle bonifiche fondiarie e del catasto del Dipartimento delle finanze ed economia ha approvato, fatto salvo l'esito di eventuali ricorsi, il progetto di dettaglio delle strade RT nonché le proposte di rafforzamento del reticolo ambientale, il piano provvisorio di finanziamento delle opere e l'elenco degli interessati.
A._____ e B._____, proprietari di particelle interessate dal tracciato di una strada RT, hanno presentato contro il progetto di dettaglio delle opere costruttive un ricorso dinanzi al Consiglio di Stato. Contestavano in particolare la realizzazione della strada AF1, le proposte di rafforzamento del reticolo ambientale, il piano di finanziamento e l'immissione in possesso dei fondi necessari per costruire la strada.
C.
Il Governo ha respinto il ricorso con decisione del 22 gennaio 2002 e approvato il progetto di dettaglio delle opere costruttive, nonché il piano provvisorio di finanziamento, ad eccezione del tratto terminale della strada RT A9, concernente la zona edificabile R2. L'autorità di approvazione del progetto, rilevato che i ricorrenti non avevano impugnato il progetto di massima, li ha ritenuti legittimati a far valere unicamente l'asserita mancata coordinazione, riguardo alle strade AF1 e AF2, tra la procedura di raggruppamento dei terreni e quella di piano regolatore, il regolamento d'uso e il finanziamento; ha poi considerato essenzialmente infondate le censure

ammissibili.
D.
A._____ e B._____ impugnano questa decisione con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale. Chiedono, in via principale, di trasmettere gli atti allo Stato del Cantone Ticino affinché istituisca un'autorità giudiziaria che si pronunci nel merito della vertenza; in via subordinata chiedono di annullare la decisione impugnata nella misura in cui li riguarda; postulano inoltre di conferire al ricorso l'effetto sospensivo. I ricorrenti fanno valere la violazione degli art. 9, 26, 29, 30 Cost. e 6 CEDU. Dei motivi si dirà, in quanto necessario, nei considerandi.
Il Consiglio di Stato si riconferma nella sua decisione. Il Consorzio raggruppamento terreni e il Comune di Capriasca chiedono la reiezione del ricorso.

Diritto:
1.
Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 127 III 41 consid. 2a, 127 II 198 consid. 2, 126 I 257 consid. 1a).
1.1 La decisione impugnata emana dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino che ha statuito quale ultima istanza cantonale sul progetto delle opere costruttive consortili (art. 28 della legge ticinese sul raggruppamento e la permuta dei terreni, del 23 novembre 1970 [LRPT]), che costituisce una fase della procedura di raggruppamento dei terreni (Adelio Scolari, Commentario, Bellinzona 1996, pag. 307, n. 615). I ricorrenti lamentano una violazione della garanzia della proprietà e il mancato esame della causa da parte di un Tribunale secondo le esigenze degli art. 30 Cost. e 6 CEDU. Queste critiche, che riguardano una pretesa violazione di diritti costituzionali, sono di principio proponibili con un ricorso di diritto pubblico (art. 84 cpv. 1 lett. a OG). L'asserita insufficiente coordinazione tra la procedura di raggruppamento dei terreni e quella di piano regolatore non concerne l'art. 25a LPT e attiene essenzialmente al diritto cantonale (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, pag. 369, n. 836). A sostegno di questa censura, di per sé pure proponibile con il ricorso di diritto pubblico, nonché della censura di denegata giustizia, i ricorrenti adducono la
mancanza di un esame complessivo dell'opera, segnatamente dal profilo ambientale; al proposito, accennano pure a un'elusione dell'art. 24 LPT e alle norme sulla protezione della foresta. Essi muovono inoltre critiche alle proposte di rafforzamento del reticolo ambientale. Dinanzi al Consiglio di Stato avevano pure proposto argomentazioni legate alla protezione della natura e del paesaggio e censurato la mancanza di un esame d'impatto ambientale riguardo alla strada AF1. Nella misura in cui i ricorrenti sollevano tali argomenti, ci si può chiedere se il gravame non debba essere trattato come ricorso di diritto amministrativo.
1.2 Secondo gli art. 97 e 98 lett. g OG, combinati con l'art. 5 PA, la via del ricorso di diritto amministrativo è aperta contro le decisioni delle autorità cantonali d'ultima istanza fondate sul diritto federale - o che vi si sarebbero dovute fondare - sempre che non sia realizzata nessuna delle eccezioni previste agli art. 99 a 102 OG o nella legislazione speciale (DTF 125 II 10 consid. 2a, 124 I 223 consid. 1a/aa, 231 consid. 1a, 124 II 409 consid. 1a e 1d/dd). Il ricorso di diritto amministrativo è pure ammissibile contro le decisioni cantonali basate nel medesimo tempo sul diritto federale e sul diritto cantonale, in quanto sia in discussione la violazione di norme di diritto federale direttamente applicabili (DTF 126 II 171 consid. 1a, 123 II 231 consid. 2 e rinvii). Realizzandosi una simile connessione tra le norme cantonali e quelle federali, il Tribunale federale esamina liberamente, nell'ambito del ricorso di diritto amministrativo, se il diritto cantonale sia conforme alle norme superiori federali (cfr. art. 104 lett. a OG; DTF 123 II 231 consid. 2, 121 II 39 consid. 2a, 72 consid. 1b). Per contro, è il rimedio del ricorso di diritto pubblico a essere dato contro decisioni fondate esclusivamente sul diritto cantonale e
che non presentino alcuna connessione con l'applicazione del diritto federale (DTF 126 V 252 consid. 1a, 30 consid. 2, 125 II 10 consid. 2a, 124 II 409 consid. 1d/dd, 123 II 359 consid. 1a/aa, 121 II 72 consid. 1b).
Le decisione impugnata, che approva il progetto di dettaglio delle strade RT, è per la sua natura equiparabile a una decisione cantonale di ultima istanza relativa a piani di utilizzazione: tra queste ultime possono in effetti rientrare anche i progetti stradali (cfr. sentenza 1P.115/1992 del 6 maggio 1993, consid. 1c, riassunto in ZBl 95/1994, pag. 89 segg.; cfr., riguardo ai piani di utilizzazione, DTF 117 Ib 35 consid. 2, 116 Ib 159 consid. 1a, 112 Ib 164 consid. 1, 409 consid. 1b e c, e DTF 120 Ib 27 consid. 2; sentenza 1A.12/2000 dell'11 febbraio

2000, pubblicata in RDAT II-2000, n. 68, pag. 250 segg., consid. 1c inedito; art. 13 della legge cantonale sulle strade, del 23 marzo 1983). Tali decisioni sono impugnabili di regola mediante ricorso di diritto pubblico (art. 34 cpv. 3 LPT), il ricorso di diritto amministrativo essendo riservato nei casi di decisioni cantonali di ultima istanza concernenti le indennità per restrizioni della proprietà secondo l'art. 5 LPT e autorizzazioni giusta gli art. 24-24d LPT (art. 34 cpv. 1 LPT). Tuttavia, qualora sia contestata l'applicazione di norme fondate sul diritto sostanziale della Confederazione, segnatamente sulla protezione dell'ambiente o della natura, contenute nel piano di
utilizzazione, o la loro mancata applicazione, la giurisprudenza del Tribunale federale considera ancora ammissibile, eccezionalmente, il ricorso di diritto amministrativo: tale rimedio permette pure di sollevare censure concernenti l'applicazione del diritto sulla pianificazione del territorio, quando tali norme siano necessariamente in relazione con quelle del diritto sulla protezione della natura, né sussistano motivi di irricevibilità ai sensi degli art. 99 segg. OG, in particolare secondo l'art. 99 cpv. 1 lett. c OG (DTF 121 II 72 consid. 1b, d ed f e rinvii, 125 II 18 consid. 4c/cc, 123 II 88 consid. 1a e 1a/cc-dd, 231 consid. 2, 289 consid. 1b e riferimenti, 359 consid. 1a/aa).
La proponibilità del ricorso di diritto amministrativo è data in particolare quando il piano, concernente un progetto concreto, è tanto minuzioso da essere assimilabile nei suoi effetti - che precorrono certi elementi della successiva autorizzazione edilizia, anticipandola - a una decisione concreta giusta l'art. 5 PA (DTF 119 Ia 285 consid. 3c in fine, 117 Ib 9 consid. 2b, 116 Ib 159 consid. 1a, 418 consid. 1a, concernente una strada cantonale ticinese, 115 Ib 505 consid. 2; sentenza 1A.45/2001 del 20 settembre 2001, consid. 2b). Queste circostanze devono ritenersi adempiute nella fattispecie, ritenuto altresì che le opere realizzate nell'ambito del raggruppamento dei terreni non sono soggette alla licenza edilizia (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. a del regolamento di applicazione della legge edilizia, del 9 dicembre 1992).
Ne consegue che il contestato progetto di dettaglio delle strade RT è impugnabile con un ricorso di diritto amministrativo nella misura in cui i ricorrenti criticano aspetti relativi al diritto pubblico federale, quale la protezione delle foreste, dell'ambiente, della natura e del paesaggio, oltre a una pretesa mancata applicazione dell'art. 24 LPT (cfr. DTF 112 Ib 164 consid. 1 pag. 166) e asserite lacune dell'esame d'impatto ambientale riguardo alla strada litigiosa (cfr. DTF 120 Ib 70 consid. 1b). D'altra parte, qualora l'ultima istanza cantonale dichiari un ricorso inammissibile in applicazione del diritto procedurale cantonale, anche la censura di una pretesa denegata giustizia deve essere esaminata nell'ambito di un ricorso di diritto amministrativo se, ove l'autorità cantonale fosse entrata nel merito del gravame, avrebbe dovuto applicare il diritto sostanziale federale (DTF 127 II 264 consid. 1a, 123 I 275 consid. 2c).
1.3 In quanto proprietari di fondi direttamente interessati dal tracciato della prevista strada RT, i ricorrenti sono, in linea di principio, legittimati a presentare un ricorso di diritto amministrativo (art. 103 lett. a OG).
2.
2.1 La decisione dedotta in giudizio emana dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino e riguarda una vertenza concernente l'approvazione di una strada nell'ambito del raggruppamento dei terreni. I ricorrenti sostengono che sulla vertenza avrebbe dovuto statuire, quale ultima istanza cantonale, un'autorità giudiziaria e invocano al proposito gli art. 30 Cost. e 6 CEDU. Secondo la giurisprudenza il diritto al controllo giudiziario garantito da queste disposizioni deve essere fatto valere, di principio, già dinanzi all'autorità cantonale di ultima istanza (DTF 120 Ia 19 consid. 2c; sentenza 1P.91/1994 dell'8 agosto 1994, consid. 2c e d, apparsa in RDAT I-1995, n. 45, pag. 109 segg.). Tale condizione non è tuttavia realizzata in concreto.
2.2 L'art. 98a cpv. 1 OG fa obbligo ai Cantoni di istituire autorità giudiziarie di ultima istanza cantonale in quanto le decisioni di queste ultime siano direttamente impugnabili con un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. Quest'ultima evenienza si avvera in concreto (art. 97 cpv. 1, 98 lett. g OG). A partire dal 15 febbraio 1997 (vedi n. 1 cpv. 1 delle disposizioni finali della novella legislativa introducente l'art. 98a OG), l'art. 98a OG si applica direttamente: questa norma comporta quindi la competenza di un'autorità giudiziaria cantonale quando pure manchino disposizioni cantonali in merito (DTF 123 II 231 consid. 7). La vertenza doveva pertanto essere decisa in ultima istanza cantonale da un Tribunale competente. In tali circostanze, il ricorso al Tribunale federale interposto contro una decisione del Governo è inammissibile per mancato esaurimento delle istanze cantonali giusta l'art. 98a OG e non può quindi essere esaminato nel merito (DTF 123 II 231 consid. 7 pag. 237).
Gli atti vengono rinviati al Consiglio di Stato, che ha pronunciato la decisione impugnata, essendo compito dell'Autorità cantonale, che dispone in questo ambito di un'ampia libertà decisionale, di operare le scelte che

si impongono (DTF 125 I 406 consid. 3a).
3.
La conclusione dei ricorrenti, secondo cui l'impugnata decisione governativa doveva essere esaminata da un'autorità giudiziaria cantonale anche in applicazione dell'art. 98a OG è quindi fondata, pur se per motivi essenzialmente diversi da quelli esposti nel ricorso. Il Tribunale federale non può comunque entrare nel merito del gravame, mancando una decisione dell'autorità cantonale giudiziaria competente. In tali circostanze, formalmente, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.
Si giustifica di non prelevare una tassa di giustizia (art. 156 cpv. 1 OG) e di assegnare ai ricorrenti un'indennità, ridotta, per ripetibili di sede federale a carico dello Stato del Cantone Ticino (art. 159 cpv. 3 OG).
Il presente giudizio rende priva d'oggetto la richiesta di effetto sospensivo.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Il ricorso è inammissibile.
2.
Gli atti sono inviati al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, nel senso dei considerandi.
3.
Non si preleva una tassa di giustizia.
4.
Lo Stato del Cantone Ticino rifonderà ai ricorrenti un'indennità ridotta di fr. 1'000.– a titolo di ripetibili della sede federale.
5.
Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Municipio di Capriasca e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino.
Losanna, 12 aprile 2002
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il presidente: Il cancelliere: