Urteilskopf

118 Ia 504

66. Estratto della sentenza 4 novembre 1992 della I Corte di diritto pubblico nella causa L e A contro Comune di Magadino, Comune di Vira-Gambarogno e Gran Consiglio del Cantone Ticino (ricorso di diritto pubblico)
Regeste (de):
Art. 22ter BV; 2 RPG; Art. 1, 2 und 3 RPV. Abänderung und Korrektion einer Strasse, welche zum schweizerischen Hauptstrassennetz gehört. Interessenabwägung.

Für den Bau und die Korrektion von Hauptstrassen sind alle Vorschriften, die den Schutz der Umwelt betreffen, zu beachten. Für das Verfahren gemäss dem Tessiner Strassenbaurecht ist grundsätzlich zu empfehlen, die Prüfung der Umweltverträglichkeit bei der Ausarbeitung des generellen Strassenplans vorzunehmen (E. 6a).

Interessenabwägung: Bei der Festsetzung eines für die Behörden und die Privaten verbindlichen Planes, dessen Genehmigung die Enteignung der betroffenen Grundstücke nach sich zieht, müssen auch zum Schutze der privaten Interessen alle die Umwelt betreffenden Fragen, die gemäss dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht zu prüfen sind, berücksichtigt und abgewogen werden (E. 6b-d).

Regeste (fr):
Art. 22ter Cst.; 2 LAT; art. 1er, 2 et 3 OAT. Modification et correction d'une route faisant partie du réseau des routes principales suisses. Pesée des intérêts.

Lors de la construction ou de la correction de routes principales, toutes les prescriptions sur la protection de l'environnement au sens large doivent être observées. Pour une procédure soumise à la loi tessinoise sur les routes, il est en principe préférable que l'étude d'impact sur l'environnement soit effectuée au stade du plan général (consid. 6a).

Pesée des intérêts: dans la procédure d'adoption d'un plan liant les autorités comme les particuliers et dont l'approbation entraîne l'expropriation d'immeubles, il convient, afin de sauvegarder aussi les intérêts privés, d'examiner et d'évaluer toutes les questions relatives à la protection de l'environnement sur lesquelles l'autorité doit statuer en application des dispositions fédérales et cantonales (consid. 6b-d).

Regesto (it):
Art. 22ter Cost.; 2 LPT; art. 1, 2 e 3 OPT. Modifica e correzione di una strada che fa parte della rete delle strade principali svizzere. Ponderazione degli interessi.

Nella costruzione di strade e nella correzione di quelle esistenti devono essere osservate tutte le prescrizioni relative alla protezione dell'ambiente in senso ampio. In linea di principio, nel diritto ticinese sulla costruzione delle strade è preferibile che l'esame d'impatto avvenga nell'ambito del piano generale (consid. 6a).

Ponderazione degli interessi: alfine di salvaguardare anche gli interessi privati, nella procedura di adozione di un piano vincolate per l'autorità e i privati, la cui approvazione comporta l'espropriazione di fondi, occorre valutare e ponderare tutte le questioni concernenti la protezione dell'ambiente che devono essere giudicate in base alle relative disposizioni federali e cantonali (consid. 6b-d).

Sachverhalt ab Seite 505

BGE 118 Ia 504 S. 505

L e A sono comproprietari del fondo n. 667 RFD del comune di Magadino. La particella, situata nelle immediate vicinanze del Lago Maggiore, ha una superficie di 561 mq, quasi interamente occupata da una casa d'abitazione costruita nella prima metà del XIX secolo, un tempo adibita a dogana. La casa è stata acquistata nel 1978. Verso monte la casa confina con la strada cantonale che conduce al valico doganale di Dirinella. In questo punto, il campo stradale è largo circa sei metri. La Sezione strade del Cantone Ticino ha allo studio da svariati anni un progetto tendente alla correzione della strada cantonale Dirinella-Quartino, tronco Magadino-Quartino. Nell'estate del 1988 è stato pubblicato il progetto definitivo di piano generale secondo la procedura prevista dalla legge ticinese sulle strade del 23 marzo 1983 (Lstr); questo progetto prevede, in sostanza, il livellamento (modifica andamento planimetrico) del tracciato stradale, una larghezza del campo stradale di sette metri e la creazione di due marciapiedi larghi un metro e mezzo ciascuno, quindi una larghezza totale del campo stradale di dieci metri. Sulla particella di proprietà L e A è inoltre prevista la creazione di una fermata per i bus, ciò che comporta la creazione di una corsia supplementare larga due metri e mezzo. Il livellamento della strada ha come conseguenza che la carreggiata viene spostata verso il lago per circa due-cinque metri, con l'occupazione pressoché totale della particella e la demolizione della casa d'abitazione.

BGE 118 Ia 504 S. 506

Contro il progetto di piano generale - esposto al pubblico dal 15 settembre al 14 ottobre 1988 - L e A sono insorti con reclamo al Consiglio di Stato del Cantone Ticino. Con risoluzione n. 3943 del 29 maggio 1990 il Consiglio di Stato ha respinto il reclamo. L e A sono insorti al Gran Consiglio che, con decreto legislativo del 13 maggio 1991, facendo riferimento ai considerandi esposti nel messaggio governativo del 5 febbraio 1991 e nel rapporto 26 febbraio 1991 della Commissione speciale dei confini giurisdizionali e dei ricorsi in materia di pubblica utilità, ha approvato il piano generale delle strade cantonali relativo al tronco Magadino-Vira ed ha respinto i ricorsi presentati contro lo stesso. L e A hanno inoltrato al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico, con il quale domandano che la decisione del Gran Consiglio sia annullata. Il ricorso è fondato sulla violazione degli art. 4 e 22ter Cost.

Erwägungen

Dai considerandi:

6. a) Resta da vagliare il quesito di sapere se nella loro decisione le autorità cantonali hanno sufficientemente valutato tutti gli interessi pubblici. In effetti, nella progettazione di nuove strade e nella correzione di quelle esistenti la fluidità e la sicurezza del traffico non rappresentano il solo interesse determinante. Le strade rientrano negli impianti per la cui progettazione, costruzione o correzione devono essere osservate tutte le prescrizioni relative alla protezione dell'ambiente in senso ampio (art. 7 cpv. 7 LPA; art. 3 OEIA; cfr. inoltre DTF 116 Ib 159 segg.). In concreto, i ricorrenti - contrariamente a quanto avevano fatto davanti al Consiglio di Stato - non criticano certo espressamente la mancanza di un esame d'impatto ambientale, censura che del resto andava sollevata con un ricorso di diritto amministrativo. Tuttavia, ciò non osta a che il Tribunale federale esamini se nella loro decisione le autorità cantonali hanno preso in considerazione e ponderato tutti gli interessi pubblici che la legislazione federale e cantonale impone di osservare. In quest'ambito occorre rammentare che la strada in discussione fa parte della rete delle strade principali svizzere, per le quali la Confederazione concede contributi (RS 725.116.23, pag. 10, TI 405 Confine nazionale-Dirinella-Gerra-Gambarogno-raccordo T 406 Quartino). Nella nozione di adempimento di un compito della Confederazione dell'art. 24sexies cpv. 2 Cost. rientra pure la concessione

di contributi (art. 2 LPN). Pertanto, nell'ambito di un'attività d'incidenza territoriale deve essere esaminato se il progetto è compatibile con i piani e le disposizioni della Confederazione, del Cantone e del Comune (art. 1 cpv. 2 lett. a, b e d come pure art. 2 lett. c dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 2 ottobre 1989 [OPT]). Per l'esame di questa questione il Tribunale federale non deve stabilire in modo definitivo se prima dell'approvazione del piano generale della strada era necessario un formale esame d'impatto ambientale ai sensi dell'art. 9 LPA e delle disposizioni dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto ambientale (OEIA). Dalle prese di posizione risulta che l'Ufficio dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio ritiene necessario un tale esame, mentre l'Ufficio federale delle strade e l'autorità ticinese ne negano la necessità con la motivazione che il progetto non implica una trasformazione o modificazione sostanziali (art. 2 cpv. 1 lett. a OEIA). Anche prescindendo dalla necessità di un esame d'impatto ambientale - e al proposito possono sussistere seri dubbi vista l'estensione del progetto e l'essenziale miglioramento del tracciato con la conseguente maggior attrattività della strada (cfr. sul tema: NICOLE, L'Etude d'impact dans le système fédéraliste suisse, tesi Losanna 1992, pag. 140 segg.) - ciò non esclude che in fase di approvazione e d'esecuzione del progetto si debba tener conto di tutte le disposizioni e di tutti gli interessi in gioco. Il principio della coordinazione con altre autorizzazioni e decisioni in materia di sussidi, la cui attuazione è assicurata dall'esame d'impatto ambientale (art. 21 e 22 OEIA), deve essere rispettato in ogni attività con incidenza territoriale (art. 2 LPT, art. 1 e 2 OPT). Pertanto, nella misura in cui si tratta di effetti che sono la conseguenza diretta delle linee di arretramento o di allineamento, l'esame deve aver luogo al momento dell'elaborazione del piano generale. Un rinvio di tale esame al progetto esecutivo sarebbe di per sé ammissibile, tuttavia in quest'ambito l'arretramento e la conseguente espropriazione non potrebbero più essere contestati. b) Nel caso concreto, la protezione della natura e del paesaggio (art. 3 cpv. 2 LPT; art. 3 OPT) rientra negli interessi determinanti che non possono più essere valutati in fase di allestimento del progetto esecutivo, per cui occorre valutare al momento della fissazione definitiva del tracciato se il progetto tiene conto a sufficienza di questi elementi. Nell'inventario federale delle località degne di protezione (ISOS) giusta l'art. 5 LPN e la relativa ordinanza del 9 settembre 1981 non figura ancora il Cantone Ticino, tuttavia come si evince dalla presa di posizione dell'Ufficio federale dell'ambiente il

Comune di Magadino figura nel progetto d'inventario. Da questa constatazione risulta la necessità di valutare con attenzione la censura dei ricorrenti stando alla quale la loro casa d'abitazione assume una funzione importante nel paesaggio di Magadino. L'ispezione in loco ha dimostrato la fondatezza di questo riferimento: anche prescindendo dalla sua importanza storica l'imponente casa imprime (o meglio segna) la veduta e il panorama verso il lago. Nell'ambito dell'attuale procedura non è compito del Tribunale federale statuire definitivamente sulla questione di sapere se la casa meriti di essere protetta e sulla sua importanza per il paesaggio circostante. Di contro è certo che le autorità cantonali, contrariamente al loro obbligo di esame e di ponderazione (art. 2 e 3 OPT), non hanno tenuto conto e ponderato a sufficienza l'interesse alla protezione del paesaggio fatto valere dai ricorrenti. Né la decisione del Gran Consiglio, né il rapporto della speciale commissione alla quale rinvia, espongono gli interessi toccati e presentano la loro ponderazione (art. 3 cpv. 3 OPT). L'approvazione di un piano vincolante per le autorità e i privati comportante l'espropriazione di fondi adempie il postulato della coordinazione con altre autorizzazioni strettamente connesse solo se tutte le questioni sono materialmente accordate fra di loro e giudicate nel medesimo tempo (cfr. DTF 117 Ib 42, in part. 47 segg. consid. 3 e 4, DTF 116 Ib 50, in part. 57 consid. 4b). c) Discende da queste considerazioni che la decisione impugnata ha

completamente trascurato di esaminare tutte le questioni strettamente connesse che dovevano essere giudicate in base alle prescrizioni del diritto federale e cantonale. In effetti, essa non si esprime sull'importanza della casa dei ricorrenti per il paesaggio. Anzi, dalla presa di posizione della Sezione beni monumentali e ambientali del Dipartimento del territorio risulta che in sede di esame del piano regolatore dei Comuni del Gambarogno la Commissione per la protezione delle bellezze naturali e del paesaggio non ha esaminato se la casa dei ricorrenti era meritevole di protezione. Ciò è comprensibile, poiché l'esame di un piano non è paragonabile all'esame di dettaglio di un progetto stradale, comportante interventi nelle esistenti proprietà. Dalla presa di posizione risulta inoltre che anche se la casa d'abitazione ha solo un limitato valore monumentale, la soluzione proposta dai ricorrenti intesa alla creazione di portici nella facciata rivolta verso la strada non deve essere esclusa per principio. Se si tengono poi in considerazione gli importanti interessi privati dei ricorrenti alla conservazione della casa d'abitazione non si può negare che dal profilo del principio della proporzionalità la costruzione

di portici sarebbe preferibile all'espropriazione totale. Questa soluzione è tuttavia subordinata alla condizione che siano pure rispettati in modo sufficiente gli interessi pubblici perseguiti dal progetto stradale e dal Comune di Magadino, valutazione questa che dovrà essere eseguita dalle autorità cantonali. Ad ogni modo esaminando gli atti non si può affermare che una misura meno incisiva alla proprietà dei ricorrenti, quale la costruzione di portici, debba essere esclusa poiché non terrebbe sufficientemente conto degli interessi pubblici perseguiti dal progetto. Occorre certo riconoscere che l'allargamento della strada e la fermata del bus non potrebbero essere realizzati così come prevede il progetto. Tuttavia, nel caso di costruzione di portici è pur sempre possibile un limitato ampliamento della strada e un miglioramento della sicurezza per i pedoni. Anche in prossimità della fermata dei battelli vi è pur sempre, come risulta dal sopralluogo, un certo spazio attualmente occupato da posteggi pubblici. Senza un esame approfondito non si può quindi concludere che la demolizione della casa d'abitazione dei ricorrenti sia inevitabile. Come già si è detto, il Tribunale federale non deve comunque risolvere definitivamente tale questione. Determinante è il fatto che la decisione impugnata non adempie le esigenze costituzionali risultanti dall'art. 22ter Cost. per l'esercizio del diritto d'espropriazione. Essa non individua in modo sufficiente gli interessi pubblici e privati determinati e, contrariamente ai disposti dell'art. 3 OPT, non procede alla loro ponderazione. Inoltre, essa non garantisce il rispetto del principio della proporzionalità. Il ricorso deve quindi essere accolto e la decisione impugnata annullata. d) Per evitare malintesi è opportuno sottolineare che l'accoglimento del ricorso comporta l'annullamento della decisione del Gran Consiglio limitatamente al tracciato previsto nei pressi della proprietà dei ricorrenti. Ciò non osta quindi alla prosecuzione dello studio del piano esecutivo, nella misura in cui non è toccato il tratto di strada in discussione.