

TI_GERICHTE 90.1994.299 vom 7. März 1996

TI Tribunale d'appello, 1996-03-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1994.299

FR: TI_GERICHTE 90.1994.299 du 7 mars 1996

IT: TI_GERICHTE 90.1994.299 del 7 marzo 1996

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

A norma dell'art. 38 LALPT contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al TPT entro 30 giorni dalla notificazione. L'art. 38 LALPT legittima a ricorrere il comune (cpv. 4 lett. a), i già ricorrenti, per gli stessi motivi (cpv. 4 lett. b), i proprietari dei fondi la cui situazione è stata modificata dalla decisione del Consiglio di Stato (cpv. 4 lett. c). La legittimazione ricorsuale dell'insorgente è data a norma dell'art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT. Il presente ricorso, inoltrato nel termine di legge, è tempestivo ed é dunque ricevibile in ordine.

E. 2

Il comune gode di autonomia in quelle materie che il diritto cantonale o federale non regola esaurientemente, ma lascia in tutto o in parte alla regolamentazione del comune, conferendogli una notevole latitudine decisionale (DTF 115 Ia 44). Il comune ticinese usufruisce di questa autonomia in materia di pianificazione del territorio (Rep. 1989, pag. 422, consid. 2 e riferimenti). L'autonomia non è però assoluta. Giusta l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del PR da parte di almeno un'istanza. Nel Cantone Ticino l'autorità competente è, a norma dell'art. 37 LALPT, il Consiglio di Stato, che decide i ricorsi ed approva il PR con pieno potere cognitivo. Ciò significa controllo non solo della legittimità ma pure dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. A contemperare l'estensione di tale controllo con l'autonomia riconosciuta al comune interviene il principio dell'art. 2 cpv. 3 LPT: le autorità incaricate di compiti pianificatori badano di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti. Il Consiglio di Stato non può, dunque, semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettarne il diritto di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più opportuna. Non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggi su alcun criterio oggettivo o 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. Se l'autorità di approvazione esige dal comune, per motivi oggettivi, di porre il PR in consonanza con l'ordinamento giuridico, questi invocherà invano la lesione della sua autonomia (DTF 116 Ia 226 seg. consid. 2a; A. Kuttler, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Rep. 1991, pag. 45 segg., in part. 55). Il TPT non dispone, contrariamente al Consiglio di Stato, del sindacato d'opportunità (tranne, in applicazione dell'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT, se col ricorso è impugnata una modifica

d'ufficio del PR). Il ricorso è infatti proponibile solo contro la violazione del diritto (in particolare contro l'errata o mancata applicazione di una norma stabilita dalla legge o risultante implicitamente da essa, l'apprezzamento giuridico erroneo di un fatto, l'eccesso o l'abuso di potere, la violazione di una norma essenziale di procedura) e contro l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti per la decisione (art. 38 cpv. 2 e 3 LALPT).

E. 3

Giusta l'art. 22quater cpv. 1 della Costituzione federale (Cost.) i Cantoni devono allestire dei piani d'azzonamento per assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio. A livello legislativo l'obbligo di pianificare è codificato all'art. 2 LPT. Secondo quest'ultima legge la pianificazione deve avere luogo in diverse tappe: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione. Esse stanno in reciproco rapporto e formano un tutto coerente, di cui ogni parte adempie una specifica funzione. Il piano di utilizzazione - in Ticino detto PR - viene adottato, secondo le indicazioni del PD (art. 6 segg., 26 cpv. 2 LPT), sulla scorta di un'ampia coordinazione e valutazione (Art. 1 cpv. 1 2a frase, 2 cpv. 1 LPT) e nell'ambito di una procedura ove è garantita protezione giuridica (art. 33 seg. LPT) e partecipazione democratica (art. 4 LPT). Il PR disciplina l'uso ammissibile del suolo (art. 14 segg. LPT): rende vincolante verso i privati detto ordinamento oltre che il contenuto del PD (art. 21 cpv. 1 LPT).

E. 4

Per prassi costante del Tribunale federale una restrizione di diritto pubblico della proprietà è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 22ter Cost. solo se si fonda su di una base legale (che deve essere chiara ed esplicita quando la limitazione è particolarmente grave, DTF 114 Ia 117 consid. 3), è giustificata da un interesse pubblico preponderante, rispetta il principio della proporzionalità, non viola la garanzia della proprietà quale istituto e dà luogo a piena indennità ove equivalga ad una espropriazione (DTF 115 Ia 29 consid. 4, 114 Ia 249 consid. 5a, 114 Ia 337 consid. 2, 113 Ia 364 consid. 2). Nella fattispecie il problema della violazione della garanzia della proprietà quale istituto non si pone. I problemi espropriativi esulano invece dalle competenze del TPT.

E. 5

Ai sensi dell'art. 26 LALPT, un PR si compone di un rapporto di pianificazione, di rappresentazioni grafiche, di norme di attuazione e di un programma di realizzazione. Le rappresentazioni grafiche comprendono (art. 28 LALPT) i piani del paesaggio, delle zone, del traffico, delle attrezzature e costruzioni di interesse pubblico e il piano indicativo dei servizi pubblici. In particolare esse fissano i fondi destinati a zone per i servizi e le attrezzature di interesse pubblico di importanza locale, sovracomunale, cantonale o federale (art. 28 cpv. 2 lett. d). Il vincolo in contestazione dispone pertanto di una sufficiente base legale.

E. 6

Il ricorrente sostiene che in concreto non sussiste il bisogno di mantenere il vincolo dato che non vi è alcuna certezza sulle necessità di ampliamento dell'edificio comunale; casomai ve ne fosse bisogno, aggiunge, il Comune potrebbe far capo a locali già presenti sul fondo mapp. n. _____ (ad. es. spostando i magazzini comunali in una sede più consona e ricavandone spazi per l'amministrazione) oppure edificare ulteriormente sullo stesso.

Secondo l'autorità comunale invece l'inserimento del fondo del ricorrente nella zona EP si giustifica per due evidenti ragioni : - la necessità di adeguare le strutture degli uffici pubblici alla contenibilità abitativa del nuovo piano regolatore, prevista in ca. 7500-8000 abitanti (a fronte degli attuali 5.084); - l'impossibilità di sfruttare oltre un certo limite a fini edilizi i fondi mapp. _____ e _____, di proprietà comunale, dove sono attualmente ubicati, rispettivamente, la casa comunale e la scuola media (cfr. osservazioni del 20.9.1994 agli atti, pp. 6-7).

E. 6.1

Si tratta pertanto di esaminare "in primis" la questione a sapere se il vincolo AP risponde ad un interesse pubblico sufficientemente determinato da prevalere su quello del proprietario di veder attribuito il suo fondo alla zona edificabile _____. E' nella natura dei piani regolatori di tener conto degli sviluppi prevedibili, non solo per le zone edificabili (art. 15 lett. b LPT; DTF 110 Ia 53 consid. 4a, 109 Ia 191 consid. 4) ma anche per ogni altra fascia di utilizzazione delimitata da essi (DTF 109 Ia 267 consid. 4a). L'interesse di una zona per attrezzature ed edifici pubblici può così consistere anche nei bisogni futuri della comunità, purché siano indicati precisamente dall'organo che procede alla pianificazione e l'aspettativa abbia una buona verosimiglianza di concretizzarsi (DTF 6 giugno 1988 in re _____ e DTF 103 Ia 187 con riferimenti, specialmente 102 Ia 369). Questo principio era già stato enunciato e ribadito dalla precedente giurisprudenza. In DTF 88 I 295 il Tribunale federale, premesso che l'autorità non deve andare oltre quanto serve a realizzare lo scopo d'interesse pubblico perseguito e precisato che la regola vale segnatamente quando un comune intende realizzare i suoi progetti in vista di bisogni futuri, dichiara che il comune non potrà, col pretesto di assicurare questi bisogni, usare il proprio potere pubblico per riservarsi importanti superfici di terreno senza precisarne la destinazione e al solo scopo di disporre al momento opportuno di una quantità di fondi sufficiente per godere di una grande libertà di manovra nella pianificazione del territorio comunale. Infine il DTF 114 Ia 336 conferma i principi sopra evocati, con la precisazione che se attente analisi e prognosi, effettuate coi metodi riconosciuti della pianificazione del territorio, comprovano l'asserita necessità di terreno per determinate esigenze pubbliche, la fissazione di zone _____ - _____ non è censurabile. Che l'esecuzione delle opere prospettate possa richiedere un lungo lasso di tempo non è motivo sufficiente per togliere concretezza alla previsione. E neppure osta all'istituzione delle zone _____ - _____ il fatto che sulle opere da inserirvi si fosse discusso da lungo tempo senza averle mai realizzate.

E. 6.2

. Per quanto attiene alla prima argomentazione avanzata dall'autorità comunale, si costata che la contenibilità teorica del PR non risulta dalla documentazione presentata dal comune di _____. In effetti, i relativi calcoli non figurano né nella relazione tecnica-economica né in altri documenti annessi al PR. La sola base di calcolo di cui dispone questa autorità giudicante è la risoluzione governativa n. _____ del 2 giugno 1993 (p. 15), dalla quale risulta che le unità insediative (UI) del piano sono complessivamente 8872 (a fronte delle 8210 del PR precedente). Ciò equivarrebbe a una riserva di 2485 UI, corrispondente, nei 15 anni di cui all'art. 24 cpv. 2 LALPT, ad un possibile aumento della popolazione del 40% circa rispetto a quella attuale. Ora, anche se l'evoluzione demografica negli ultimi anni rende altamente improbabile l'esigenza di una così elevata ricettività del PR (e per questo motivo il Consiglio di Stato ha stralciato gran parte delle zone edificabili aggiunte dal nuovo PR), é verosimile che nel periodo di validità

del piano anche un più modesto incremento della popolazione residente renderà necessario un potenziamento delle strutture comunali, giunte oramai al limite del loro sfruttamento (cfr. relazione dell'arch. _____ allegata alle osservazioni 20.9.1994 del Municipio). Non si deve dimenticare che _____ è un comune situato nella cintura suburbana _____ che ha conosciuto un rilevante sviluppo demografico negli scorsi decenni e che, disponendo ancora di vaste aree edificabili, è destinato ad accogliere anche in futuro nuovi insediamenti e popolazione che gravitano attorno al polo di _____. In definitiva, assodato che l'interesse di una zona per attrezzature ed edifici pubblici può così consistere anche nei bisogni futuri della comunità e che queste aspettative hanno in concreto una buona verosimiglianza di concretizzarsi entro il termine di validità del PR, si può affermare che la misura pianificatoria proposta risponde senz'altro ad un giustificato interesse pubblico.

E. 6.3

Resta da esaminare la questione a sapere se il vincolo EP rispetti il principio della proporzionalità e segnatamente se il mezzo adottato è il meno incisivo fra quelli possibili, è idoneo a conseguire lo scopo di interesse pubblico prefisso e se sussiste un rapporto ragionevole tra il risultato da raggiungere e la restrizione della proprietà necessaria al suo conseguimento (DTF 111 Ia 98, 113 Ia 137). L'insorgente lo nega; a suo modo di vedere, il Comune di _____ avrebbe dapprima la possibilità di adibire ad uffici l'attuale edificio occupato dai magazzini comunali, trasferendo questi ultimi altrove; obietta inoltre che il mapp. _____ potrebbe essere ulteriormente sfruttato a fini edificatori. A tale proposito il Municipio di _____ ha prodotto una dettagliata relazione con uno studio sulla situazione attuale e sui bisogni futuri degli uffici pubblici, corredata da un preavviso del pianificatore arch. _____ e da due planimetrie che mostrano il futuro assetto della zona. L'intenzione è quella di procedere, in tempi piuttosto brevi (entro il 2000), ad una riorganizzazione generale degli uffici pubblici, tenendo conto degli spazi disponibili nell'attuale casa comunale, dello stabile ufficio tecnico e magazzini, e del palazzo Scuola Media, che verrà sostituito da una nuova sede di prossima costruzione. Le analisi, riassunte in dettaglio nell'Allegato D delle osservazioni 20.9.1994, dimostrano che, pur prendendo in considerazione il trasferimento del magazzino comunale dall'attuale sede in una zona più consona e decentrata, sistemando tutti i fabbisogni attuali e prevedibili per l'immediato futuro negli stabili comunali esistenti non vi sarebbe più riserva alcuna. I relatori dello studio fanno inoltre notare che la creazione della prevista rotonda davanti alla Casa comunale sottrarrà ulteriore spazio al fondo n. _____, rendendo difficile l'accesso ai posteggi oggi situati sopra il tetto dell'Ufficio tecnico. E' dunque necessario pensare ad un'altra soluzione anche per i posteggi, tenuti del resto ad aumentare di numero con il potenziamento delle strutture pubbliche comunali. Concludendo, il pianificatore _____, ribadisce che per tutti questi motivi, non bisognerebbe rinunciare al vincolo sulla proprietà del ricorrente, onde assicurarsi una possibilità di potenziamento delle strutture comunali nei pressi dell'attuale sede. Per far fronte ai citati fabbisogni, l'autorità comunale propone pertanto di realizzare sul fondo di proprietà del ricorrente una nuova costruzione di 396 mq di SUL, da destinare a uffici, 44 posteggi su 2 piani (1120 mq SUL) e la nuova entrata del centro civico (cfr. planimetrie in atti Allegato D). Ad opere ultimate, i due fondi n. _____ e n. _____ risulteranno edificati per complessivi 2442 mq di SUL, che rapportati ad una superficie edificabile di mq 3509, corrisponde ad un indice di sfruttamento dello 0,7 (2442:3509). Alla luce di queste considerazioni si può senz'altro concludere che la misura pianificatoria all'esame rispetta il principio della proporzionalità;

la soluzione consacrata dal PR di concentrare su un'unica area (quella comunale e la contigua particella del ricorrente) le principali strutture comunali appare senz'altro logica e sostenibile, e merita conferma anche in questa sede.

E. 7

Per finire il ricorrente critica il Consiglio di Stato per avere erroneamente affermato che il suo mappale é circondato da tre lati da una zona _____ / _____; ora, in effetti, lo stesso Consiglio di Stato ha stralciato, accogliendo un ricorso, una vasta zona _____ / _____ che il comune aveva previsto a Est del terreno _____, a valle della strada _____ (cfr. planimetrie in atti). Questa circostanza é tuttavia ininfluyente ai fini del giudizio; il sedime del ricorrente rimane in effetti l'unico a confinare direttamente con quello ove é sito il Municipio di _____a, e il suo inserimento nella zona _____ risponde al disegno pianificatorio e funzionale di concentrare in un'area ben definita tutte le sedi dell'amministrazione pubblica. Stando cosí le cose, il ricorso deve essere respinto anche su questo punto.

E. 8

Tassa di giudizio e spese seguono la soccombenza. Per questi motivi, visti le normative alla fattispecie applicabili; dichiara e pronuncia

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