

TI_GERICHTE 90.1998.166 vom 23. September 1999

TI Tribunale d'appello, 1999-09-23, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1998.166

FR: TI_GERICHTE 90.1998.166 du 23 septembre 1999

IT: TI_GERICHTE 90.1998.166 del 23 settembre 1999

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale è data dagli articoli 26 quater lett. D LOG e 38 LALPT. Il ricorrente é legittimato a ricorrere giusta l'art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT. Il ricorso, inoltrato nel termine di 30 giorni di cui all'art. 38 cpv. 1 LALPT è tempestivo e 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. In 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, 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, il comune invocherà invano la lesione della sua autonomia (DTF 116 Ia 226 segg. 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. 4

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. 5

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). Nel caso di specie il problema della violazione della garanzia della proprietà quale istituto non si pone. Eventuali pretese espropriative esulano dalle competenze giurisdizionali del TPT. L'azzonamento della superficie in contestazione ed il vincolo cui è sottoposta è infine palesemente sorretto da una base legale (art. 28 cpv. 2 lett. d LALPT). L'oggetto del contendere si riduce pertanto ad una verifica dell'esistenza di un interesse pubblico a sostegno del vincolo e del rispetto del principio della proporzionalità.

E. 6

Il ricorrente sostiene che in concreto non sussiste il bisogno di estendere il vincolo AP/EP destinato alla nuova sede di scuola elementare sulla sua proprietà, ritenuto che già oggi il comune di Comano dispone di 2 sedi di scuola elementare (una nel centro del villaggio e l'altra, in consorzio con _____ a, in località "_____") e che i calcoli del fabbisogno utilizzati si riferiscono ad una ipotetica quanto irrealistica popolazione di 3.800 unità. Dal profilo della proporzionalità, egli fa inoltre notare la gravosità del vincolo, che lo obbligherebbe a trovarsi una nuova abitazione per sé e i 3 famigliari che abitano con lui. A detta dell'autorità comunale invece le attuali sedi scolastiche sono del tutto insufficienti, tenuto conto della prevista riorganizzazione delle infrastrutture pubbliche e della necessità di separare le scuole elementari da quelle dell'infanzia. La realizzazione della nuova sede permetterà inoltre di ricavare dei locali per l'amministrazione comunale nelle attuali sedi scolastiche situate nel centro del paese, a lato del Municipio.

E. 6.1

Nella relazione tecnica accompagnante le varianti del Piano Regolatore, il pianificatore del comune ha dapprima calcolato il fabbisogno di superfici per infrastrutture pubbliche secondo i parametri dell'ORL e confrontato questi valori con i vincoli esistenti a PR-1986. Quale situazione di partenza si è considerata la popolazione residente nel 1995 (1.600 abitanti), mentre il dato finale corrisponde alla popolazione teorica a pieno sfruttamento delle disponibilità edificatorie del PR, valutato in 3.500 abitanti. Orbene, i calcoli eseguiti tenendo conto di quest'ultima variabile (popolazione a pieno sfruttamento del PR) danno un fabbisogno in superficie edificabile per le scuole elementari da un minimo di 7'000 mq ad un massimo di 14'000 mq; si è infine ritenuto ragionevole una cifra media di 10.210 mq. Dal momento che l'attuale PR vincola solamente 7.490 mq a tale scopo, suddivisi tra i 490 mq dell'attuale sede in centro paese (due classi di I e II elementare) e i 7'000 mq di pertinenza del centro consortile con Porza in località "Tavesio" (per le sedi di III, IV e V elementare), la variante ha inserito nel PR una nuova sede scolastica di 2'720 mq ubicata sui fondi n. _____, _____ e _____ RFD, destinata in futuro ad accogliere 3 sezioni delle prime due classi elementari. Oggetto del presente ricorso è precisamente quest'ultimo vincolo.

E. 6.2

Le contestazioni ricorsuali non vertono tanto sull'applicazione dei parametri previsti dalle direttive ORL (sui quali anche codesto Tribunale avrebbe ben poco da dire, trattandosi di una materia eminentemente tecnica), quanto sui dati della popolazione utilizzati per i calcoli e sulla distribuzione logistica delle sedi scolastiche. Esaminiamo in primo luogo l'evoluzione della popolazione residente.

E. 6.2.1

La popolazione residente a _____ a fine 1995 assommava a 1.580 abitanti (cfr. Anuario statistico ticinese, ed, 1996). La stessa ha conosciuto negli ultimi decenni una rapida evoluzione, giacché si è passati dai 738 abitanti nel 1970, ai 1075 del 1980 e a 1.434 nel 1990. A fine 1995 risultavano invece 1.580 abitanti. Le percentuali di incremento vanno dal 45,6% per il decennio 1970-1980, al 33,4% nel decennio successivo, per poi abbassarsi sensibilmente negli anni '90, ad un tasso medio annuo del 2% ca. (1995-1990 : +10,2%). Il PR approvato nel 1986 (concepito quindi in anni di forte sviluppo edilizio e demografico) riflette con evidenza il dinamico andamento della popolazione di _____, e prevede una capacità teorica di 3.500 abitanti a pieno sfruttamento delle possibilità edificatorie. Quest'importo rappresenta un possibile aumento del 121% della popolazione residente a fine 1995. Concordiamo con il ricorrente che tale crescita è frutto di considerazioni forse un po' troppo ottimistiche e che alla luce della recente decelerazione del trend demografico saranno necessari parecchi decenni per raggiungere il pieno sfruttamento del PR (fatto salvo eventuali e imprevedibili modifiche della velocità dell'evoluzione demografica). Va tuttavia tenuto conto che per la realizzazione di opere pubbliche di grande rilevanza quali le scuole il termine usuale di durata dei PR (10-15 anni) è irrilevante; investimenti di questa portata necessitano forzatamente di termini più lunghi per il loro ammortamento, e il loro dimensionamento va calcolato in modo prudenziale, in modo da garantire una certa riserva delle infrastrutture pubbliche progettate. Una sede scolastica come quella prospettata dal Comune di _____ sui terreni (in parte) dell'insorgente può (anzi, deve) durare anche 25-30 anni. Si deve d'altra parte rilevare che le zone edificabili previste nel PR attuale consentono pur sempre il teorico insediamento di 3.500 abitanti e non sono state ridotte con l'ultima revisione; un calcolo prudenziale non può quindi fare astrazione da questa cifra,

anche se le possibilità di raggiungerla nell'immediato futuro sembrano alquanto scarse.

E. 6.2.2

La riorganizzazione delle infrastrutture pubbliche presenti sul territorio comunale è stata concepita in due tappe (cfr. planimetrie allegate al capitolo "Verifica vincoli AP/EP" nel rapporto di pianificazione). Nella prima fase è prevista la realizzazione della scuola dell'infanzia e della sala multiuso in località "_____". Nell'attuale edificio della scuola dell'infanzia, situato in centro paese, si prevede di inserire provvisoriamente le due sezioni di scuola elementare (classe I e II) e un primo nucleo di infrastrutture per il Centro diurno. Nella seconda fase è prevista invece l'edificazione della nuova sede scolastica sui mapp. n. _____ - _____ - _____ RFD, che comprenderà 3 sezioni di I e II classe. Il Centro diurno e l'amministrazione comunale potranno così occupare gli spazi liberati dalle attuali sedi di scuola elementare e di scuola materna in centro paese. Le motivazioni di questa scelta sono esposte a pag. 10 del Rapporto di pianificazione : mantenimento in paese e a lungo termine delle prime due classi di scuola elementare, netta separazione fra queste e la scuola d'infanzia, costruzioni di sedi scolastiche e d'asilo più consone al fabbisogno (spazi verdi, aree da gioco, ecc.), flessibilità logistica, programmazione a tappe degli interventi per consentire una dilazione nel tempo degli oneri finanziari. Tutte queste motivazioni sono, per una ragione o l'altra, sostenibili e condivise da parte del TPT. Per quanto attiene al bisogno di realizzare una nuova sede scolastica per le prime due classi di elementare (con 3 sezioni, in luogo delle attuali 2), va detto che l'attuale sede, situata in centro paese, è di dimensioni molto ridotte (soli 490 mq) e non dispone di sufficienti spazi esterni a verde. La soluzione proposta permette invece la realizzazione di una sede funzionale e moderna, con ampi spazi verdi per attività ludiche e sportive nelle immediate vicinanze, in un'ubicazione tutto sommato ancora centrale e facilmente raggiungibile (anche a piedi). Quanto alla scelta di edificare "ex-novo" una sede per le prime due classi di elementare piuttosto che accentrare l'intero ciclo di scuola elementare nella sede consortile di "_____" (eventualmente ampliandola), questa dipende essenzialmente dalla volontà politica manifestata da Municipio e Consiglio comunale di mantenere nel centro del villaggio (o nelle sue strette vicinanze) la frequentazione per i bambini più piccoli. Trattandosi di una decisione presa nell'ambito dell'autonomia comunale, il TPT deve far uso di grande riserva nel giudicarla; se la scelta operata non si configura come pianificatoriamente insostenibile o addirittura contraria alla legge (e tale non può essere definita nel caso presente), va rispettata quale emanazione della volontà comunale. Senz'altro fondata è anche la separazione tra la sede scolastica e la sede di scuole dell'infanzia. Motivi innanzitutto pedagogici, legati alla diversa età degli allievi e alle diverse esigenze e funzioni degli istituti (si pensi solamente alle attività di gioco), fanno pendere chiaramente per questa soluzione. Dal profilo strettamente logistico si osserva infine che le attuali 2 sezioni di scuola elementare per la I e II classe sono destinate a diventare 3 negli anni 2000-2010 (cfr. proiezioni a pag. 15 del Rapporto di pianificazione), mentre le sezioni di scuola d'infanzia da 2, diverranno 3 nel 2000 e 4 nel 2010. La costruzione di due sedi separate di asilo e scuola elementare è quindi giustificata anche dal crescente numero di allievi e dal relativo aumento delle sezioni.

E. 6.3

In conclusione si può quindi affermare che in concreto sussiste una necessità e quindi un interesse pubblico alla creazione di una zona di attrezzature pubbliche per la realizzazione di una scuola elementare e questo anche per operare a livello pianificatorio dei

dimensionamenti prudenziali atti a mantenere una certa riserva delle infrastrutture pubbliche previste. L'interesse di una zona per attrezzature ed edifici pubblici può del resto consistere anche in bisogni futuri della comunità, purché questi siano indicati precisamente e abbiano una buona verosimiglianza di concretizzarsi (DTF 114 Ia 336, DTF 103 Ia 187 con riferimenti, specialmente DTF 102 Ia 369). Che l'esecuzione delle opere prospettate possa richiedere inoltre un lungo lasso di tempo, non è motivo sufficiente per togliere concretezza alla previsione. E neppure osta all'istituzione delle zone AP-EP il fatto che sulle opere da inserirvi si fosse discusso da lungo tempo senza averle mai realizzate.

E. 7

Resta comunque da esaminare se il vincolo AP risponde ad un interesse pubblico sufficientemente importante da prevalere su quello del proprietario a veder attribuito il suo fondo alla zona edificabile "espansione nucleo". Occorre verificare se il principio della proporzionalità è stato rispettato e segnatamente se il mezzo adottato è idoneo a conseguire lo scopo di interesse pubblico prefisso, è il meno incisivo fra quelli possibili e se sussiste un rapporto ragionevole tra il risultato perseguito e la restrizione della proprietà necessaria al suo conseguimento (DTF 111 Ia 98, 113 Ia 137). A questo proposito il ricorrente ha sempre sottolineato il grosso sacrificio derivante dal vincolo, che obbligherebbe lui e i suoi famigliari ad abbandonare la propria abitazione, ristrutturata ancora agli inizi degli anni 90. In sede di sopralluogo, i rappresentanti del Municipio hanno mostrato comprensione per le obiezioni sollevate dal ricorrente, ricordando come la decisione di attribuire il f.n.

_____ alla zona AP/EP e di procedere alla sua inevitabile espropriazione sia stata molto sofferta. Purtuttavia essi hanno fatto notare l'assenza di valide alternative nelle vicinanze del centro del comune, e l'assoluta necessità di vincolare una superficie adeguata ai fabbisogni futuri dell'istituto. Ora, l'esame degli atti ha permesso di constatare come l'ubicazione scelta dal comune sia senz'altro idonea alla realizzazione di una scuola. Il previsto istituto verrebbe a situarsi proprio all'interno della zona residenziale di _____, in una località particolarmente tranquilla, sita oltretutto nelle immediate vicinanze di una grande area di svago (f.n. _____, situato sopra il rifugio), quindi in un comprensorio particolarmente adatto. Dagli atti non è per contro scaturita nessun'altra adeguata alternativa a questa ubicazione. Non è per esempio possibile, per motivi di spazio, un ingrandimento dell'attuale sede in centro comune. L'ampliamento della sede consortile in località "_____" è invece, come detto, stata scartata per motivi di opportunità politica. Limitare il vincolo al solo fondo n. _____RFD (proprietà "_____"), come ripetutamente chiesto dal ricorrente, non è d'altra parte possibile per motivi tecnici e architettonici. Da una parte il fabbisogno in superficie della nuova scuola è già stato calcolato adottando i parametri minimi delle norme ORL, valori che non possono essere ulteriormente ridotti senza evitare di mettere a repentaglio il corretto dimensionamento dell'opera stessa. Inoltre, la particolare conformazione del fondo dell'insorgente (part. n. _____), che si insinua a mo' di cuneo nella part. n. _____, renderebbe di fatto molto difficile dal profilo tecnico e architettonico la costruzione dell'edificio scolastico qualora si rinunciassero all'imposizione del vincolo. Ciò premesso, risulta che la misura pianificatoria all'esame rispetta anche il principio della proporzionalità. Il pur importante sacrificio imposto al proprietario privato deve nel caso specifico cedere il passo al prevalente interesse pubblico insito nella realizzazione del nuovo centro scolastico. Per questi motivi, viste le normative alla fattispecie applicabili, dichiara e pronuncia 1. Il ricorso é respinto . 2. Il ricorrente é condannato al pagamento delle tasse di giudizio e delle spese per complessivi fr. 500.-- (cinquecento). 3. Intimazione: _____ - Avv.

_____. _____, _____, per l'insorgente; - Municipio di _____ -
Consiglio di Stato, _____ - Sezione pianificazione urbanistica,
_____ Tribunale della pianificazione del territorio II
presidente Il segretario

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