

TI_GERICHTE 90.2000.67 vom 19. Juli 2001

TI Tribunale d'appello, 2001-07-19, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2000.67

FR: TI_GERICHTE 90.2000.67 du 19 juillet 2001

IT: TI_GERICHTE 90.2000.67 del 19 luglio 2001

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 1

La competenza di questo tribunale è data dall'art. 26 quater lett. D LOG, introdotto con la Legge concernente l'istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio, entrata in vigore il 1. ottobre 1992. A norma dell'art. 38 LALPT contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale della pianificazione del territorio (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 attiva delle ricorrenti, già insorte in prima sede, per gli stessi motivi, giusta l'art. 35 LALPT, è pacifica (art. 38 cpv. 4 lett. b) LALPT). Presentato nei termini di legge, e quindi tempestivo, il ricorso è 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. 3

Giusta l'art. 75 della (nuova) 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) e attua il contenuto del PD, rendendolo vincolante verso i privati (art. 21 cpv. 1 LPT). Il principio fondamentale secondo cui scopo essenziale della pianificazione è di "assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio" (art. 75 Cost.) viene ripreso e sviluppato dalla LPT. Secondo l'art. 1 LPT il suolo dev'essere utilizzato con misura, l'insediamento ordinato in vista di uno sviluppo armonioso del paese. A questo scopo la pianificazione deve tener conto delle condizioni naturali, dei bisogni della popolazione e dell'economia. Deve proteggere le basi naturali della vita, come il suolo, l'aria, l'acqua, il bosco e il paesaggio. Deve garantire la difesa nazionale. Giusta l'art. 3 LPT il paesaggio va tutelato sia mantenendo sufficienti superfici coltivate per l'agricoltura, sia integrando in esso gli insediamenti, conservando i siti naturali e gli spazi ricreativi, permettendo al bosco di adempiere le sue funzioni. Per gli edifici e gli impianti pubblici o di interesse pubblico deve essere determinata un'ubicazione appropriata. Si dovrà in particolare tener conto dei bisogni regionali, ridurre le disparità urtanti, rendere convenientemente accessibili alla popolazione attrezzature come scuole o centri per il tempo libero, evitando o riducendo al minimo le incidenze negative sulle basi naturali della vita, sulla popolazione e sull'economia (art. 3 cpv. 4 LPT).

E. 4.1

Una restrizione di diritto pubblico della proprietà è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 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 a 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. 4.2

Il concetto di interesse pubblico è un concetto dinamico, che evolve in una con la società riflettendone esigenze e aspirazioni (in questo senso DTF in ZBl 1976 pag. 362, cit. in Rhinow / Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung n°. 57). In linea generale è pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua parte significativa e che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. Si può dire che v'è interesse pubblico ad un provvedimento di pianificazione del territorio quando la sua adozione corrisponde ad un bisogno importante, chiaramente recepito dalla collettività (cfr. G. Müller, Commentaire de la Const. féd. No. 34). Non occorre invece che il bisogno sia immediato. Per quanto attiene specificatamente alle zone AP/EP occorre fare le seguenti considerazioni d'ordine generale. 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). Come la giurisprudenza federale ha ripetutamente precisato, l'interesse pubblico può anche risiedere in bisogni futuri della collettività. Occorre però che la pianificazione "indichi con la massima esattezza possibile il fine perseguito e che la previsione formulata abbia una certa verosimiglianza di avverarsi" (DTF 113 Ia 464; cfr. pure 114 Ia 339 seg. consid. 2d). Per prima cosa dev'essere specificato con sufficiente chiarezza quale opera d'uso comune dev'essere realizzata sul fondo vincolato; deve quindi essere reso plausibile che la realizzazione di quell'opera, su quel preciso fondo risponde a un bisogno della collettività prevalente sull'interesse del privato a liberamente disporre della sua proprietà. Il bisogno dev'essere dunque sufficientemente individuato e dimostrato. Non è per contro ammesso invocare un generico interesse pubblico al fine di dar corso ad un indiscriminato accaparramento di terreni, per non meglio specificate e ancor meno dimostrate esigenze future. La giurisprudenza federale ha inoltre precisato 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 AP-EP 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 AP-EP il fatto che sulle opere da inserirvi si fosse discusso da lungo tempo senza averle mai realizzate (RDAT II 1993, n. 37, p. 96).

E. 5

Le ricorrenti sostengono che in concreto non vi è nessun bisogno di mantenere il vincolo che permetta di realizzare l'ampliamento della scuola materna, ritenuto che l'incremento della popolazione previsto dal _____, vale a dire dagli attuali 6'500 a ca. 11'400 abitanti, non è realistico se paragonato con l'evoluzione demografica degli ultimi trent'anni nel comune, che marca addirittura una tendenza di lieve segno negativo. Inoltre, nella pur denegata ipotesi in cui questa struttura si rivelasse necessaria, ritengono che le dimensioni del fondo comunale (3032 mq), di cui attualmente 749 edificati, consentano appieno un ampliamento del manufatto, senza per questo dover ricorrere all'acquisizione dei fondi privati limitrofi.

E. 5.1

Nella relazione tecnica del Piano Regolatore, il pianificatore del comune ha calcolato il fabbisogno di superfici per infrastrutture pubbliche secondo i parametri dell'ORL. Quale dato di partenza si sono ritenuti 11'300 abitanti, vale a dire la valutazione della popolazione teorica che la disponibilità edificatoria del PR può consentire, calcolata con un grado di attuazione oscillante tra il 70 e l'80 % (cfr. Rapporto di pianificazione, pagg. 61 e 62). Orbene, i calcoli eseguiti tenendo conto di questa variabile (popolazione teorica) danno un fabbisogno in superficie edificabile per le scuole dell'infanzia che varia da un minimo di 9'040 mq ad un massimo di 13'560 mq (cfr. tabella A, allegato A.3a Rapporto di Pianificazione). Di conseguenza, a tale scopo è stata vincolata a _____ una superficie globale di 10'884 mq, che comprende le aree dei terreni ove sorgono le due attuali scuole materne (la sede di via _____ con le sue 4 sezioni, quella di via _____, 3 sezioni), la conferma dell'area per l'ampliamento della sede di via _____ (altre 3 sezioni) e infine un'area per una nuova sede in via _____ (5 sezioni).

E. 5.2

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. Esaminiamo in primo luogo l'evoluzione della popolazione residente.

E. 5.3

La popolazione residente a _____ a fine 1998 assommava a 6'040 abitanti. La stessa, dopo un periodo di forte progressione, ha conosciuto nei decenni sotto il regime del vecchio PR un lungo periodo di stagnazione, caratterizzato da una trascurabile fluttuazione del tasso d'incremento. Difatti già dalla metà degli anni '70 il comune contava una popolazione di poco superiore ai 6'000 residenti. Il PR approvato nel 1977 (concepito quindi in anni di forte sviluppo edilizio e demografico) rifletteva con evidenza il dinamico andamento della popolazione di _____ nel periodo precedente, prevedendo quindi una capacità teorica di 10'400 abitanti a pieno sfruttamento delle possibilità edificatorie. Questa impostazione ha avuto come conseguenza che gran parte del territorio comunale si presentasse già largamente edificato ed urbanizzato a tal punto che con il nuovo PR non fosse praticabile un'adeguata correzione attraverso un'importante opera di dezonamento. Considerato inoltre l'obiettivo della densificazione razionale degli insediamenti promossa dal PD, che in principio favorisce un aumento della capacità insediativa della zona edificabile, il _____ è risultato considerevolmente sovraddimensionato: la capacità teorica delle possibilità edificatorie risultando quindi di 11'300 abitanti, rappresenterebbe un possibile aumento di circa 186 % della popolazione residente a fine 1998. Questo Tribunale conviene con le ricorrenti che la realizzazione di tale crescita è altamente improbabile negli orizzonti temporali del PR in esame e che quindi saranno necessari parecchi decenni per raggiungere il pieno sfruttamento del PR (fatto salvo eventuali e imprevedibili modifiche dell'evoluzione demografica).

E. 6.1

Nel caso che ci occupa, ossia sulla necessità di prevedere un ampliamento della sede di via _____, situata a sud di _____, occorre comunque ritenere che essa, essendo composta da 3 sezioni attualmente frequentate da circa 80 allievi, con quindi una media non trascurabile di oltre 26 allievi per sezione, può essere considerata satura se non addirittura

sottodimensionata per rapporto alle necessità odierne (cfr. art. 15 Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare e art. 16 cpv. 1a del regolamento di applicazione). E' pur vero che il PR prevede la costruzione di una nuova sede ubicata in via _____. Tuttavia essa, essendo situata a nord di _____ ad oltre 1'200 m in linea d'aria da quella di via _____, può certamente concorrere a sgravare la struttura posizionata sull'asse mediano in via _____, anch'essa saturata ed inoltre senza possibilità future d'incrementare la propria capacità ricettiva, ma non quella di via _____, se non indirettamente e per quantitativi di poco conto. Nella più rosea delle ipotesi, essa si vedrebbe ridurre la media di bambini per sezione ad un livello comunque molto prossimo al limite di guardia.

E. 6.2

Limite di guardia che ad esempio verrà prevedibilmente largamente superato già solo all'avverarsi della seguente circostanza: prospiciente alla sede di via _____, sull'altro versante della strada in località _____, è sito lo stadio di calcio comunale. Il nuovo PR ne prevede la demolizione e il decentramento in località Campagna _____, con conseguente liberazione di una vasta area libera da costruzioni, posta in mezzo ad un comparto densamente edificato. Il comune ha azionato questo sedime in zona R5 con vincolo di piano quartiere obbligatorio. Orbene, ritenuto che il terreno è di notevoli dimensioni, in mano ad un solo proprietario (il Comune di _____), che è posto in una località tutto sommato tranquilla, che tale zona risulta strategica " sia per gli aspetti funzionali, legati in particolare alla vicinanza dell'infrastruttura del _____, che urbanistici (si trova nelle immediate vicinanze della sede dell'Accademia di _____ ed a contatto con zone per le quali il PR prevede una regolamentazione speciale) " (cfr. Rapporto di Pianificazione, pag. 44), risulta molto probabile che il piano quartiere venga realizzato. Ovvio conseguenza è l'insediamento nel comparto di un cospicuo numero di famiglie con relativa prole. In questa previsione, il TPT condivide pienamente le considerazioni del Consiglio di Stato in merito alla specificità dell'ubicazione riguardante la scuola materna di via _____, che inserita in un comparto già ampiamente edificato e nel cui raggio si trovano edifici con destinazione prettamente residenziale, esige dal Comune di _____ la garanzia che vi siano, a confine con la stessa, sufficienti aree da destinare alle necessità di un suo futuro razionale sviluppo.

E. 6.3

In conclusione si può quindi affermare che in concreto sussiste una necessità e quindi un interesse pubblico alla conferma del vincolo AEP gravante il terreno delle ricorrenti per l'ampliamento della scuola d'infanzia di via _____ e questo anche per operare a livello pianificatorio dei dimensionamenti prudenziali atti a mantenere una certa riserva delle infrastrutture pubbliche previste.

E. 7

Resta comunque da esaminare se il vincolo AEP risponde ad un interesse pubblico sufficientemente importante da prevalere su quello dei proprietari a veder attribuito il fondo interamente alla zona edificabile. 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). Se è pur vero che le ricorrenti sono chiamate a

sopportare un grave sacrificio, che in un futuro si concretizzerà nell'espropriazione formale della loro proprietà (oltre il 2010, secondo l'allegato A.4 a del Rapporto di pianificazione), va comunque rilevato come il vincolo in oggetto permette loro nel frattempo di continuare ad utilizzare lo stabile abitativo, avendo la facoltà di compiere quelle opere consentite dall'art. 43 LALPT. D'altro canto ancora in sede di udienza, i rappresentanti del Municipio hanno ribadito l'assenza di valide alternative a confine con il sedime dell'asilo, 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 all'ampliamento della scuola d'infanzia. Da un lato, l'istituto esistente è ubicato in luogo strategico, ossia al centro del comparto residenziale di _____ - _____, in una località relativamente tranquilla. La ricerca di un'ubicazione alternativa per il trasferimento della sede attuale, ammesso e non concesso che vi sia la possibilità di trovarne una adeguata, avrebbe comunque quale risultato di decentralizzare la sede ai margini del comparto, pregiudicando in tal modo la distribuzione razionale di tutte le scuole d'infanzia sul territorio del comune e più in generale gli obiettivi previsti dal PR all'esame. Per gli stessi motivi, risulterebbe pure irrazionale e sproporzionato pianificare una soluzione che preveda il mantenimento della sede attuale e la costruzione di un istituto distaccato in altro luogo, in vece dell'ampliamento così come previsto. D'altro canto, per ciò che concerne l'ampliamento medesimo, si rileva che il mapp. n. _____ è largamente insufficiente per consentire un ampliamento senza dover ricorrere all'acquisizione di alcune superfici limitrofe: il fabbisogno in superficie è già stato calcolato adottando i parametri delle norme ORL, valori che non possono essere ulteriormente ridotti senza evitare di mettere a repentaglio il corretto dimensionamento dell'opera stessa. Inoltre, la morfologia del mapp. n. _____ e quella dell'edificio scolastico esistente che vi insiste non lasciano alternative circa l'identificazione dei terreni che vanno riservati in vista dell'ampliamento della sede attuale. L'immobile scolastico occupa la parte inferiore della part. _____, la quale risulta quindi inedificata nella sua parte superiore, laddove è proprio a confine con il mappale delle ricorrenti e con la part. n. _____, libera anch'essa da costruzioni e pure parzialmente oggetto del vincolo AEP. Un ampliamento della superficie attuale, che includa sia il mapp. delle ricorrenti, sia quello n. _____, consente uno sviluppo razionale, il meno incisivo sulle proprietà circostanti e per questo il più opportuno e corretto. Ciò premesso, questo Tribunale ritiene che la misura pianificatoria all'esame rispetta anche il principio della proporzionalità. Il sacrificio imposto al proprietario privato deve nel caso specifico cedere il passo al prevalente interesse pubblico insito nella riserva di terreno per consentire un ampliamento della scuola materna.

E. 8

Per finire la ricorrente avanza dubbi circa la fattibilità finanziaria dell'opera prevista. In linea di principio non compete al TPT pronunciarsi sulla bontà, e tantomeno sull'opportunità, di scelte finanziarie adottate dai comuni. Il TPT, dato il riserbo impostogli in casi del genere, non può di regola entrare nel merito delle spese per opere pubbliche che l'autorità comunale decide di accollarsi. Il Tribunale interviene quando le scelte pianificatorie sono evidentemente insostenibili dal punto di vista dei costi. Il cittadino deve infatti essere protetto da scelte arbitrarie, quali sarebbero azzonamenti AP/EP che non potranno avere concrete utilizzazioni per carenza di mezzi finanziari. In caso contrario vi sarebbe uno sperpero di terreno e un danno alla collettività e in particolare alla persona gravata dal vincolo. In concreto però non v'è nulla che lasci intendere che l'autorità comunale abbia evidentemente sopravvalutato le possibilità finanziarie del comune, e che le

opere previste dal PR siano irrealizzabili per meri motivi finanziari. In un comune come _____ non si può sostenere validamente che i costi per l'ampliamento di un asilo, preventivati in fr. 4'540'000.-, non sono sopportabili. Anche questa censura non merita quindi accoglimento.

E. 9

Per le pregresse considerazioni il ricorso deve essere integralmente respinto. Alla parte soccombente sono imposte tasse di giudizio e spese per complessivi fr. 800.-- (ottocento), ripartite solidalmente fra i membri della comunione ereditaria. Per questi motivi, dichiara e pronuncia

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