

TI_GERICHTE 90.2006.73 vom 4. März 2008

TI Tribunale d'appello, 2008-03-04, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2006.73

FR: TI_GERICHTE 90.2006.73 du 4 mars 2008

IT: TI_GERICHTE 90.2006.73 del 4 marzo 2008

Regeste

Contestazione di un vincolo per l'ampliamento di un parco: parco giochi

Erwägungen

E. 2.1

Gli insorgenti lamentano la violazione del diritto di essere sentiti per il fatto che gli elementi e il calcolo, che dovevano giustificare il dimensionamento dell'area vincolata, non figurano nel rapporto di pianificazione, come sarebbe esatto dalla legge. Tant'è che essi sarebbero stati adottati soltanto a posteriori dal comune, attraverso le osservazioni del municipio al loro ricorso di prima istanza, e dal Governo, in sede d'approvazione del piano regolatore e d'evasione del loro ricorso. A torto.

E. 2.2

A tale riguardo, il tribunale considera che effettivamente il rapporto di pianificazione, giugno 2005, non contiene un paragrafo specificatamente dedicato al contestato vincolo, da cui si possa evincere in modo organico ed esplicito le ragioni della sua istituzione, rispettivamente i dati e calcoli che ne sostanzino il dimensionamento. Tuttavia, gli elementi essenziali sono comunque sufficientemente desumibili da questo documento, sebbene di non immediato reperimento, giacché presentati in ordine sparso: i dati relativi alla popolazione, in generale (pag. 6 segg.), e a quella scolastica, in particolare (pag. 13), i dati sulla contenibilità teorica del piano regolatore (pag. 32), con cui, applicando i parametri ORL, il Consiglio di Stato ha potuto verificare, al pari di chiunque, il fabbisogno delle aree dedicate ai giardini pubblici. Per quanto riguarda l'interesse pubblico in genere del vincolo in parola, si trovano alcuni accenni nel paragrafo inerente ai temi urbanistici e agli elementi principali della revisione del piano regolatore (paragrafo 2.3, pag. 16 e segg.), laddove viene sviluppato il tema della riorganizzazione delle percorrenze urbane, in funzione di collegamento tra le infrastrutture pubbliche di servizio esistenti e future, da un lato, e in funzione di riqualifica del nucleo, dall'altro lato. Ferme queste premesse, va peraltro sottolineato che i ricorrenti non si sono confrontati in generale con un vincolo a loro sconosciuto e di nuova istituzione: trattasi nella fattispecie di un ampliamento di un'attrezzatura di interesse pubblico già prevista dal previgente piano regolatore, approvato con risoluzione governativa n. 6'918 del 19 novembre 1985 ed indicata in quegli atti quale parco comunale (art. 61 vNAPR) o area comunale a sud del nucleo (cfr. relazione tecnico-economica, marzo 1982, pag. 22, 52, 55, 66). Tant'è che, già a quell'epoca, i qui insorgenti si erano aggravati davanti al Consiglio di Stato, chiedendo che venissero indicati nelle NAPR i paramenti edificatori riferiti proprio al vincolo AP-EP limitrofo alla loro proprietà. Il Governo, evadendo il ricorso, aveva specificato ciò non era necessario in quanto quell'area era stata acquistata dal comune per realizzare un parco comunale (cfr. risoluzione governativa 19 novembre 1985, n. 6'918, pag. 53). 3. In campo pianificatorio il

comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del piano regolatore da parte di almeno un'istanza di ricorso. Nel Cantone Ticino tale autorità è il Consiglio di Stato (art. 37 cpv. 1 LALPT), che decide i ricorsi - e approva il piano - con pieno potere cognitivo: questo significa controllo non solo della legittimità ma anche dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano tuttavia di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti (art. 2 cpv. 3 LPT). Il Consiglio di Stato non può dunque semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettare il diritto di questo di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più appropriata, ragionevole od opportuna. Esso non può però limitarsi ad intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggia su alcun criterio oggettivo e 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, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore (cfr. anche l'art. 26 cpv. 2 LPT). L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 OPT (RDAT II-2001 n. 78 consid. 6b; II-1999 n. 27 consid. 3). Il potere cognitivo del tribunale è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6c; II-1999 n. 27 consid. 3; II-1997 n. 23); fanno eccezione - per poter ossequiare l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT - i casi in cui è impugnata una modifica del piano regolatore disposta d'ufficio dal Consiglio di Stato.

4. I ricorrenti chiedono lo stralcio del vincolo attrezzature di interesse pubblico (AP3) sancito a carico del mapp. 318, ritenendolo sprovvisto di interesse pubblico ed inoltre lesivo del principio della proporzionalità. In primo luogo, essi sostengono che la definizione dell'AP3, quale "parco giochi", sia sufficientemente precisa per indicare quale sia l'utenza determinante per il calcolo del fabbisogno, ossia, nella fattispecie, la popolazione scolastica. Essi contestano, di conseguenza, la correttezza del dimensionamento del vincolo, giacché calcolato sommando la superficie necessaria per tutti e tre i generi di parchi segnalati nell'ORL, oltre che l'utilizzo da parte del Governo, quale base per il calcolo, dei dati riferiti alla popolazione del comune, in particolare quelli inerenti alla contenibilità teorica del piano regolatore: difatti, l'incremento della popolazione attuale del 70% non sarebbe realistico sull'arco dei prossimi 15 anni, se paragonato all'evoluzione demografica del comune.

5. 5.1. L'imposizione del vincolo in esame comporta indubbiamente una restrizione di diritto pubblico della proprietà dei ricorrenti. Questa restrizione è compatibile con la garanzia della proprietà sancita all'art. 26 Cost. solo se è fondata su una base legale sufficiente, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e se rispetta il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.). In linea generale, è pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua frazione significativa e che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. L'interesse pubblico a un provvedimento di pianificazione del territorio è, pertanto, segnatamente dato quando la sua adozione corrisponde a un bisogno importante, chiaramente avvertito dalla collettività. Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in giuoco (RDAT I-2000 n. 24 consid. 4.1 con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 98-102; Scolari, *Diritto amministrativo, parte generale*, 2.a edizione, Cadenazzo 2002, n. 558-594). Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a

raggiungere lo scopo di interesse pubblico desiderato (regola dell'idoneità), che tra i diversi provvedimenti a disposizione per conseguire tale scopo venga scelto quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario (regola della necessità), infine che sussista un rapporto ragionevole tra lo scopo di interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (regola della proporzionalità in senso stretto; RDAT II-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 103-106; Scolari, op. cit., n. 595-610).

5.2. I piani di utilizzazione - nel nostro Cantone chiamati, a livello comunale, piani regolatori (art. 24 segg. LALPT) - disciplinano l'uso ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT). Essi devono delimitare, in primo luogo, le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT). Il diritto cantonale può inoltre prevedere delle altre zone di utilizzazione (art. 18 cpv. 1 LPT). I piani regolatori devono difatti tener conto degli sviluppi prevedibili non solo per le zone edificabili (art. 15 lett. b LPT), ma anche per gli altri generi di utilizzazione del territorio. Essi possono quindi, segnatamente, disporre delle zone per gli edifici e le attrezzature di interesse pubblico che serviranno a soddisfare i bisogni futuri della collettività, purché questi bisogni siano indicati con precisione e l'aspettativa circa la loro realizzazione abbia una buona verosimiglianza di concretizzarsi. Una volta soddisfatte queste premesse, l'autorità pianificatoria può prendere in considerazione, ai fini della determinazione di queste zone, anche delle necessità che eccedono il periodo di 15 anni, determinante per il dimensionamento delle zone edificabili giusta l'art. 15 lett. b LPT. Ciò che importa è che il bisogno sia provato in modo sufficiente e che la realizzazione dell'opera pubblica sia prevista con una relativa certezza (RDAT II-2000 n. 75 consid. 4, con rinvii; inoltre RDAT II-2000 n. 27, II-1997 n. 22 e I-1994 n. 40, che concernono particolarmente l'istituzione di vincoli per la realizzazione di posteggi pubblici). In quest'ordine di idee l'art. 28 cpv. 2 lett. d LALPT stabilisce che le rappresentazioni grafiche che compongono il piano regolatore devono fissare, tra l'altro, i fondi destinati a zone per i servizi e le attrezzature di interesse pubblico.

6. 6.1. Come anticipato in narrativa, in occasione della revisione generale del piano regolatore, che ci occupa, il comune ha definito in località Ciosso Balestra un'area a destinazione pubblica (AP3), di forma irregolare, comprendente, da un lato, la maggior parte del mapp. 317, che riprendeva il parco esistente, già oggi attrezzato con un parco giochi e alcune infrastrutture, come panchine, tavoli e pergolati, per accogliere di un'utenza variegata (cfr. fotografie, in atti), e comprendente, dall'altro lato, anche il mapp. 318, quale suo ampliamento, per una superficie complessiva di circa 7'000 mq. Quest'area è inserita nel centro dell'agglomerato di Bioggio ed è attorniata da una apprezzabile concentrazione di edifici ed infrastrutture pubblici di notevole rilevanza per la popolazione. Difatti, essa confina sul fronte nord con il nucleo tradizionale, al cui margine est è ubicata la Casa comunale (CP3), separandolo, sul fronte opposto, dal comparto residenziale estensivo, che si espande verso sud. Ad est, quest'area è lambita dalla strada cantonale che conduce ad Agno, oltre cui si estende il comparto residenziale semi-intensivo, al cui centro è ubicata la stazione FLP. Ad ovest, essa confina direttamente con il Centro diurno terza età (CP9) e con il Centro parrocchiale (CP12), composto da due edifici: il primo, che insiste sul mapp. 948, ospita il Centro San Ilario, adibito ad attività culturali, il secondo, ubicato sul limitrofo mapp. 848, accoglie il Centro San Maurizio per seminaristi unitamente al centro giovanile. In secondo rango, dietro il Centro diurno e il Centro parrocchiale, sono ubicati il Centro di Protezione civile (CP7) e la piazza San Maurizio (CP8), lambiti, più a ovest, da via alla Chiesa, oltre cui si trova un ulteriore gruppo di edifici e attrezzature d'interesse pubblico: la Chiesa di San Maurizio e la casa Parrocchiale (CP11), affiancate in sequenza dal complesso che ospita la Scuola elementare e la palestra (CP6) e dal Cimitero (AP4), a cui si aggiunge,

in posizione retrostante, la struttura che alberga la Scuola dell'infanzia (CP5). L'area in parola è inoltre attraversata in longitudine e in latitudine da percorsi pedonali che la collegano con il nucleo storico del paese e con le zone residenziali di più recente edificazione ad essa circostanti. Orbene, dall'esame della contesto territoriale e dei suoi contenuti, confermato dalla visita dei luoghi del tribunale, emerge un chiaro interesse pubblico sia a sostegno del parco esistente, sia, in generale, all'ampliamento dello stesso, con l'inclusione del mapp. 318. Va difatti considerato che tale fondo, in questo ambito ampiamente edificato, costituisce l'unica e ultima superficie confinante con il parco esistente, rimasta ineditata sino ad oggi. Inoltre, come rettamente ha allegato il comune nella risposta al ricorso, l'area vincolata è ubicata in posizione strategica, in prossimità di tutte le strutture attorno alle quali ruota la vita della collettività (cfr. risposta 8 gennaio 2007, pag. 6), esplicitando parimenti la funzione di area urbanisticamente strutturante del centro del paese. In questo senso, contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, la menzione di "Parco giochi di Bioggio", utilizzata in riferimento all'AP3 nella legenda del piano delle attrezzature e costruzioni di interesse pubblico e nell'art. 60 ter NAPR, che la disciplina, non deve essere riferita soltanto alla popolazione scolastica. Con ogni evidenza, essa deve essere intesa in senso lato, quale area verde pubblica, a servizio e funzionalmente connessa con le infrastrutture che la circondano, e a beneficio, quindi, come luogo di aggregazione sociale, di svago e di ristoro, dell'intera popolazione residente, in cui è specificatamente prevista la realizzazione di un parco giochi. Quest'area, unico spazio verde pubblico in tutto il comprensorio comunale urbanizzato, fatto salvo per la modesta superficie destinata al parco giochi della frazione di Gaggio (AP6), accentra quindi in sé stessa sia la funzione di parco giochi, che quella di giardino pubblico, che di parco. Da ciò, come vedremo in seguito (cfr. infra, consid. 6.2), deriva giustamente la somma delle diverse funzioni per il calcolo del suo dimensionamento. Peraltro, questa destinazione multifunzionale era già tale sotto l'imperio del previgente piano regolatore ("parco comunale", cfr. art. 61 vNAPR, supra, consid. 2.2), e tale rimane invariata con il nuovo piano qui all'esame. 6.2. Ciò premesso, occorre ancora verificare se il dimensionamento del vincolo sia corretto. A tale proposito, il Consiglio di Stato, in sede d'evacuazione del ricorso, ha ritenuto i dati relativi alla contenibilità teorica del piano regolatore, sia per quanto riguardava la sezione di Bioggio (2'813 abitanti), sia per quanto concerneva il comune aggregato (4'287 abitanti), comprensivo quindi delle sezioni di Cimo e Bosco Luganese. Considerata l'unicità e la multifunzionalità dell'area all'esame, a ciascuno di questi dati il Governo ha rettamente applicato i parametri ORL per ognuna delle tre tipologie di area pubblica dedicata allo svago (0.4-0.6 mq/ab per i parchi giochi, 0.5-1mq/ab per i giardini pubblici e 0.5-1mq/ab per gli altri parchi), sommandone poi i risultati parziali. Esso ha ottenuto così il fabbisogno minimo e massimo di superficie che avrebbe dovuto essere vincolata per l'area pubblica: una superficie da 3'938 mq a 7'313 mq, se calcolata in base agli abitanti teorici della sezione di Bioggio, rispettivamente da 6'000 mq a 11'146 mq, se riferita all'intero comune aggregato (cfr. risoluzione impugnata, pag. 41). A fronte di questi dati, ne discendeva che, affermava il Governo, una superficie pari a 7'000 mq, come quella riferita al parco all'esame, costituiva, in termini meramente quantitativi, un valore senz'altro corretto. Conclusione, quest'ultima, che il tribunale condivide in pieno. 6.3. A mente dei ricorrenti, tuttavia, l'area vincolata sarebbe sovradimensionata, giacché riferita alla popolazione teorica, irrealistica negli orizzonti temporali del piano regolatore approvato. Per quanto attiene lo sviluppo demografico di Bioggio, va osservato che la popolazione residente è aumentata da 1'288 abitanti nel 1990, a 1'660 abitanti nel 2003, per un aumento

complessivo, in 13 anni, di 372 abitanti. La valutazione esposta nel rapporto di pianificazione (cfr. loc. cit., pag. 32) prevede una contenibilità del piano di circa 2'813 abitanti, dato considerato quale base di calcolo per analizzare l'estensione delle zone AP/EP. Il potenziale di insediamento – rispetto alla situazione del 2003 – è quindi 1'153 nuovi residenti, pari ad un incremento del 70%. Come giustamente rilevato dal Governo nella decisione impugnata (loc. cit., pag. 17), l'entità di questa riserva teorica dimostra che le zone residenziali sono dimensionate per far fronte alle più ottimistiche ipotesi di sviluppo demografico per i prossimi 10-15 anni. Nel contempo il Consiglio di Stato ha però precisato che tale sovradimensionamento trovava la sua origine nella delimitazione della zona edificabile definita dal precedente piano regolatore, unitamente all'incremento moderato degli indici di sfruttamento, stabilito con la revisione, di cui ci si occupa. In futuro, ha concluso, occorrerà tener conto, dal profilo dei correttivi all'estensione delle zone edificabili, della situazione venutasi a creare con il processo di aggregazione. Questo tribunale conviene con i ricorrenti che l'avverarsi del prospettato incremento della popolazione locale è improbabile negli orizzonti temporali del piano in esame e che, quindi, saranno necessari parecchi decenni per conseguire tale crescita. Ciò nondimeno, questa valutazione è riferita alla contenibilità del piano approvato e pertanto non può essere considerata scorretta. Va inoltre osservato che, se è pur vero che i ricorrenti hanno espresso il loro scetticismo quo al raggiungimento di un così elevato numero di residenti, essi hanno ommesso di contestare l'estensione della zona edificabile sul suolo comunale; censura, questa, che avrebbe permesso, se accolta, di ridurre la contenibilità del piano e, di riflesso, le necessità di spazi per l'area AP destinata ai parchi. In ogni caso, in un'ottica di sviluppo a lungo termine dell'agglomerato urbano in questione, che al momento attuale dispone ancora – al suo interno - di ampie superfici già pronte all'edificazione (cfr. risoluzione impugnata, ad b. compendio dello stato d'urbanizzazione, pag. 17), che verranno, con ogni probabilità, edificate nel corso dei prossimi anni, il raggiungimento di una popolazione di 2'813 abitanti non può essere ritenuta completamente inverosimile. Un ampliamento dell'attuale attrezzatura deve pertanto essere preso in considerazione già oggi, ritenuto altresì che i bisogni per zone ed attrezzature d'interesse pubblico vanno apprezzati, com'è già stato spiegato, anche oltre i limiti temporali abituali di validità del piano regolatore. Alla luce di queste circostanze, occorre senz'altro riconoscere un interesse pubblico al vincolo pianificatorio che grava il fondo dei ricorrenti, in vista dell'ampliamento del parco in parola.

7. Gli insorgenti tuttavia, oltre a contestare l'interesse pubblico, lamentano una violazione del principio della proporzionalità del vincolo all'esame. Occorre pertanto verificare se per rapporto alle circostanze concrete, la misura adottata dal comune è ragionevole, attuabile e supportabile; segnatamente se non sacrifica sproporzionatamente l'interesse privato contrapposto, ovvero quello dei proprietari di vedere il loro fondo attribuito interamente alla zona residenziale e poterne disporre liberamente.

7.1. Nella fattispecie il vincolo destinato a permettere l'ampliamento del parco è senz'altro idoneo allo scopo e atto a conseguirlo. Per quanto attiene l'estensione dell'area gravata dalla misura qui contestata, va osservato che il piano in esame, con l'istituzione del vincolo AP3, riprende in sostanza questo vincolo dal piano previgente, estendendolo al mapp. 318, per una superficie globale di circa 7'000 mq. Confrontando questo valore coi dati che risultano dalla risoluzione governativa impugnata (cfr. loc. cit., pag. 41) e ripresi nei considerandi che precedono (consid. 6.2), si rileva come lo stesso, pur corrispondendo quasi ai dati massimi, riferiti alla sezione di Bioggio, che scaturiscono dal calcolo secondo i parametri ORL e consentendo, di fatto, apprezzabili spazi di manovra, non può essere ritenuto sproporzionato in riferimento alla contenibilità

teorica del piano. Già per questo motivo le censure dei ricorrenti a questo proposito si rivelano prive di fondamento e la relativa domanda di escludere il mapp. 318 da predetto vincolo andrebbe respinta.

7.2. Nell'ambito della ponderazione dei contrapposti interessi in gioco, nel caso concreto, va altresì considerata la particolare posizione del fondo in parola. L'esame degli atti ed il sopralluogo hanno permesso di constatare come, in ragione della sua ubicazione, l'area vincolata ben si presti allo scopo prefissato. In effetti il comune deve poter disporre, in vista di un potenziamento delle superfici dedicate allo svago sul suo territorio, di aree correlate con quella occupata attualmente. Nel caso di Bioggio, il parco esistente è posto in posizione strategica, ossia al centro del comparto residenziale e a ridosso del nucleo storico, in cui sono concentrate tutte le infrastrutture pubbliche di servizio di maggior rilevanza per la vita del comune. Da ciò, la volontà di creare le premesse – con l'imposizione del vincolo qui contestato – per uno sviluppo del medesimo. La ricerca di una soluzione alternativa, che porterebbe inevitabilmente alla creazione di un parco decentralizzato e in altri comparti del comune, appare già a prima vista poco appropriata, in quanto risulterebbe poco attrattiva per la consistenza ridotta in termini di superficie (2'000 mq) e, ritenuta l'ubicazione, per la perdita in funzionalità. Così come concepita, l'idea del comune di creare un comparto destinato ad attrezzature ed edifici di interesse pubblico, che racchiude nello stesso tempo le strutture, quali il centro parrocchiale, quello diurno per la terza età, la chiesa parrocchiale, il cimitero e le scuole elementari e d'infanzia, e le aree verdi adibite allo svago, di cui potrà beneficiare tutta la popolazione, merita tutela.

7.3. Se è pur vero che i proprietari ricorrenti sono chiamati a sopportare un importante sacrificio, che si concretizzerà, in futuro, nell'esproprio formale del loro fondo (previsto all'incirca entro i prossimi quattro anni, cfr. programma di realizzazione, giugno 2005, pag. 62), nella cui procedura si dirimerà la questione circa l'indennizzo dovuto dal comune, questo tribunale ritiene che gli interessi degli stessi debbano cedere il passo al prevalente interesse pubblico a riservare il terreno per consentire un ampliamento del parco esistente. Pertanto, in considerazione di quanto sopra, la misura pianificatoria all'esame deve essere considerata conforme al principio di proporzionalità.

8. In considerazione di quanto precede, il ricorso deve dunque essere respinto. La tassa di giustizia e le spese devono essere poste a carico dei ricorrenti (art. 28 PAm), che sono inoltre tenuti a rifondere al comune, patrocinato da un legale, delle adeguate ripetibili (art. 31 PAm). Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giudizio e le spese di complessivi fr. 1'200.- (milleduecento) sono poste a carico dei ricorrenti, in solido, i quali sono inoltre tenuti a rifondere al comune di Bioggio identico importo a titolo di ripetibili. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82. ss LTF). Qualora non sia proponibile il ricorso in materia di diritto pubblico, entro il medesimo termine è ammesso il ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale (art. 113 ss LTF). 4. Intimazione a: _____ Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario