

TI_GERICHTE 90.2007.109 vom 7. Januar 2009

TI Tribunale d'appello, 2009-01-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2007.109

FR: TI_GERICHTE 90.2007.109 du 7 janvier 2009

IT: TI_GERICHTE 90.2007.109 del 7 gennaio 2009

Erwägungen

E. 27

cpv. 2 LPT; 62 seg. LALPT). 2.2. La zona di pianificazione è un provvedimento conservativo (RDAT 1990 n. 79, consid. 2b), volto ad evitare che la pianificazione in atto o in procinto di essere intrapresa venga ostacolata o comunque sia influenzata negativamente da un uso del territorio contrastante col suo indirizzo. Lo scopo principale dell'istituto consiste quindi nel tutelare la libertà di decisione dell'autorità durante lo svolgimento del processo di pianificazione (DTF 118 Ia 510 consid. 4d; 113 Ia 362 consid. 2a, bb; Alexander Ruch, Kommentar RPG, ad art. 27 n. 21). A questo stadio l'assetto definitivo dell'ordinamento allo studio non può essere dato per certo. Non si può in particolare affermare che ne deriverà effettivamente la restrizione della proprietà che l'indirizzo pianificatorio potrebbe far temere. La zona di pianificazione non si confonde con la pianificazione soggiacente: è un provvedimento a sé stante che, pur condizionato nei suoi effetti dall'indirizzo pianificatorio di cui si pone a tutela, provoca direttamente, per la sua durata, una restrizione della proprietà. La legittimità della zona di pianificazione va dunque esaminata distintamente da quella delle intenzioni pianificatorie che, pur nei limiti della loro indeterminatezza, ne informano l'azione. Per i motivi che sono appena stati spiegati, l'esame giurisdizionale che l'art. 33 cpv. 3 lett. b) LPT garantisce nella materia specifica non può estendersi, salvo il caso di un'impostazione manifestamente erranea, all'ordinamento pianificatorio nel quale dovrebbero sfociare gli studi avviati, bensì e soltanto alla fondatezza e all'idoneità del vincolo istituito per non compromettere la loro efficacia (RDAT 1990 n. 79 consid. 2b). Solo importa dunque, in questo contesto, determinare se il provvedimento si giustifichi in quanto tale. 3. Una restrizione di diritto pubblico è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) solo se si fonda su di una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e 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 gioco (RDAT I-2000 n. 24 consid. 4.1 con rinvii; Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 98-102; Adelio 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). 4. Richiamandosi al principio della stabilità dei piani di utilizzazione di cui agli art. 21 LPT e 41 LALPT, il ricorrente ricorda che il termine di 10 anni previsto per la verifica del piano regolatore sia già ampiamente scaduto senza che il comune sia stato in grado di presentare una proposta concreta per il comparto Valera e per il suo fondo, il quale dovrebbe appartenere naturalmente alla zona industriale, così come i fondi circostanti. Con il provvedimento adottato il comune starebbe ulteriormente perdendo tempo. Il ricorrente contesta inoltre il contenuto della scheda della zona di pianificazione, laddove viene semplicemente riportato il testo dell'art. 63 LALPT che ne regola gli effetti e giudica insufficiente la motivazione data dall'autorità comunale. Egli ritiene quindi violato il principio dell'interesse pubblico come pure quello della proporzionalità alla base di ogni restrizione della proprietà, anche in considerazione del fatto che il comune non ha rispettato il termine impartito dal Consiglio di Stato con la decisione del 6 maggio 2003 di un anno per l'adozione di una variante per la zona deposito idrocarburi. Egli sottolinea ancora l'importante risanamento del fondo compiuto recentemente in collaborazione con le autorità cantonali, nell'ottica di una sua riutilizzazione a scopi industriali, scopi del resto mai messi in discussione dalle autorità. D'altra parte, altri fondi nella stessa zona sono stati inseriti proprio nella zona industriale nella quale egli chiede venga inserito anche il suo fondo nel rispetto del principio della parità di trattamento. 4.1. L'adozione di una misura di salvaguardia della pianificazione presuppone, come requisito centrale, una seria intenzione di mutare l'ordinamento pianificatorio vigente (RDAT I-1995 n. 31 consid. 2b di fine; Ruch , op. cit., art. 27 n. 27); questo significa che deve sussistere un interesse pubblico sia alla modifica del piano di utilizzazione (piano regolatore a livello comunale) sia all'impiego transitorio dello strumento della zona di pianificazione (Ruch , op. cit., ad art. 27 n. 25 seg.). Il grado di concretizzazione di questa intenzione non deve essere tuttavia necessariamente elevato, in particolare quando il provvedimento è adottato, come si avvera nel nostro Cantone, dall'esecutivo comunale, che non è l'autorità competente ad adottare il piano di utilizzazione che la zona di pianificazione vuole tutelare (cfr. Ruch , op. cit., ad art. 27 n. 27 seg.; Zen-Ruffinen-Guy-Ecabert , op. cit., n. 457). 4.2. L'interesse pubblico all'adozione della zona di pianificazione non può essere messo seriamente in dubbio. In effetti, la scheda di coordinamento del piano direttore 10.5, che istituisce il modello di organizzazione territoriale del Mendrisiotto e del Basso Ceresio, adottata dal Consiglio di Stato il 26 febbraio 2002 e approvata dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni il 14 marzo 2005, stabilisce, fondandosi sul concetto di organizzazione territoriale, rapporto finale del febbraio 2002 (COT), la riqualifica e la riconversione del comparto "Valera-Pizö" in territorio di Rancate e Ligornetto (elenco dei provvedimenti pianificatori, oggetto 10.5.5), per il quale sono auspicati in particolare una riqualifica del paesaggio urbano, l'accessibilità con i mezzi di trasporto pubblici, l'ottimizzazione dell'accesso con veicoli privati, il controllo sulla gestione dei posteggi e la creazione di collegamenti ciclabili e pedonali con le aree residenziali con, qualora si avverasse necessario, modifiche sostanziali dei contenuti delle zone (cfr. COT, rapporto finale, febbraio 2002, pag. 18 e 42). L'ancoramento di questi principi di coordinamento nel piano direttore si pone in sintonia con la cessazione, nel frattempo avvenuta, della maggior parte dell'attività di stoccaggio di idrocarburi. Per questo fatto, la modifica del piano regolatore di questo comparto, per il quale il comune di Rancate aveva deciso nel 2000 una

zona di "deposito idrocarburi", non aveva potuto trovare approvazione da parte dell'autorità cantonale per mancanza di congruenza con la pianificazione superiore (cfr. decisione del Consiglio di Stato del 6 maggio 2003, cifra 3.9). I passi intrapresi da allora e fino all'adozione della zona di pianificazione, in particolare la concessione di un credito per lo studio di questa zona e l'assegnazione del mandato all'arch. Snozzi per la pianificazione del comparto "Valera", dimostrano chiaramente le intenzioni del comune di porre in consonanza lo strumento pianificatorio locale con il modello di organizzazione territoriale del Mendrisiotto e Basso Ceresio. In sede di risposta, il municipio ha anche presentato il contenuto del progetto preliminare del piano di indirizzo della variante di piano regolatore interessante il comparto: "Si può anticipare che il progetto di nuovo assetto pianificatorio prevede di sfruttare le due differenti quote del comparto, inserendo al livello inferiore, ossia lungo il fiume Laveggio, un parco fluviale che avvolge l'intero comparto anche verso la strada cantonale di accesso; al suo interno sono previste strutture varie per il tempo libero ed un edificio a padiglione per ospitare avvenimenti di vario genere. Alla quota superiore si prevede di inserire un edificio residenziale, che delimiti il nuovo quartiere artigianale. Verso la ferrovia, si prevede un nuovo quartiere artigianale, formato da comparti rettangolari, delimitati da strade veicolari di servizio. L'accesso principale è previsto dalla rotonda sulla strada cantonale, che permette pure d'immettersi direttamente nell'autostrada in direzione di Varese. È previsto che i mezzi di trasporto pubblico percorrano l'intero quartiere lungo la ferrovia per poi sfociare in una piazza terminale, presso la quale è prevista una nuova stazione ferroviaria. Dall'accesso principale, dove sono previsti dei posteggi, i veicoli potranno immettersi nelle strade a pettine che delimitano i lotti artigianali; i residenti disporranno di un accesso veicolare alla loro residenza indipendentemente dal traffico veicolare delle strade di servizio per l'artigianato". Quindi, la rilevanza sul piano territoriale dell'intervento allo studio, sul quale peraltro il ricorrente nulla eccepisce, richiede di mantenere la pianificazione al riparo da iniziative edilizie o pianificatorie che potrebbero seriamente comprometterla o comunque renderne più arduo lo svolgimento. È questa la funzione della zona di pianificazione qui contestata che, in quanto a ciò, risponde ad un incontestabile, interesse pubblico preponderante. 4.3. Le censure ricorsuali sono quindi prive di fondamento. In particolare, si osserva che in concreto il riferimento al principio della stabilità dei piani è fuori luogo, dal momento che per la zona deposito idrocarburi non esiste ancora una regolamentazione definitiva dopo la mancata approvazione da parte del Consiglio di Stato della proposta di azionamento decisa dal comune (cfr. decisione del 6 maggio 2003, cifra 3.9). A torto il ricorrente critica inoltre la scheda descrittiva della zona di pianificazione per avere riportato in pratica unicamente il tenore dell'art. 63 cpv. 2 LALPT, che vieta indistintamente ogni intervento edilizio o di altra natura che possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione. Com'è già stato ritenuto dal Tribunale della pianificazione del territorio nella sentenza 16 giugno 1998 nell'inc. 90.97.00099, condiviso dal Tribunale federale nella sentenza pubbl. in RDAT I-2000 n. 27 consid. 5, stante l'incertezza che regna sull'assetto definitivo della controversa zona, è estremamente difficile prevedere in dettaglio gli effetti del provvedimento sull'attività edilizia. Per individuare tali effetti, si potrà far capo, se del caso, anche ai motivi alla base del provvedimento (cfr. giurisprudenza citata). Riguardo all'operato del comune, non si può non concordare con il ricorrente sul fatto che il comune non ha rispettato il termine di un anno fissato dal Consiglio di Stato sulla risoluzione 6 maggio 2003 per l'adozione della variante; ma in realtà lo stesso Governo, resosi conto dell'estrema brevità del termine, ha concesso – in alternativa – al comune la possibilità di istituire una zona di

pianificazione (cfr. ris. cit., pag. 13). Tanto più che, alla fin fine, la pianificazione del comparto in oggetto dipendeva essenzialmente dalle scelte operate a livello superiore, che dovevano ancora essere consolidate nella pianificazione direttrice (cfr. consid. 4.2 che precede). Va poi rilevato che la pianificazione di questo vasto comparto deve tenere conto degli obiettivi particolari di rivalorizzazione e recupero testé citati e deve essere coordinata con gli ordinamenti dei comuni vicini, in particolare Ligornetto, pure confrontato con l'obbligo di risanamento e riqualifica della zona idrocarburi posta sul suo territorio. Notevoli sono i problemi, e di svariata natura, che il recupero e la riqualifica di un ampio settore come quello che ci occupa presenta: basti pensare agli aspetti urbanistici, paesaggistici, naturalistici, viari e di risanamento che devono essere tenuti in considerazione per raggiungere l'obiettivo dichiarato nel piano direttore. D'altra parte, la decisione del municipio di includere anche i fondi già inseriti nella zona industriale in occasione dell'ultima revisione del piano regolatore risulta congruente e necessaria ai fini di un riordino unitario e globale dell'intera zona, definita come strategica. Va ancora rilevato che il fondo del ricorrente è di vaste dimensioni e pertanto risulta di grande interesse per la definizione dei nuovi intenti pianificatori. Il ricorrente stesso durante questi anni non ha poi mai adito le autorità competenti al fine di far tradurre in pratica l'obbligo di pianificare incombente al comune giusta l'art. 2 LPT e 3 LALPT, né tanto meno egli ha impugnato la decisione 6 maggio 2003 con la quale il Consiglio di Stato ha negato l'approvazione della zona deposito idrocarburi, che interessa il suo fondo. In concreto, l'interesse pubblico al provvedimento in oggetto prevale dunque sull'interesse, non solo finanziario, del ricorrente. Prematura a questo stadio delle cose è la discussione riguardo al carattere industriale o no del fondo del ricorrente e, in quest'ottica, nemmeno la censura di violazione della parità di trattamento può trovare accoglimento. 5. Fondata sotto il criterio dell'interesse pubblico, resta dunque da esaminare se per rapporto alle circostanze concrete la misura pianificatoria all'esame risulta ragionevole, idonea e necessaria; segnatamente se non sacrifica sproporzionatamente l'interesse privato contrapposto (RDA T I-1995 n. 31 consid. 2b). Se così fosse, questa misura violerebbe il principio della proporzionalità (DTF 118 Ia 394). Sull'idoneità delle zona di pianificazione ad impedire che l'intendimento pianificatorio venga compromesso da interventi pregiudizievoli non possono esserci dubbi. La misura prevista, oltre ad essere idonea, è pure necessaria al raggiungimento dello scopo previsto. Trattandosi nel caso specifico di pianificare un vasto territorio – in prevalenza libero da costruzioni - di importanza regionale e strategica, che implica un riassetto della pianificazione locale e richiede un coordinamento con le pianificazioni dei comuni vicini, non si vede come il processo in atto possa essere adeguatamente tutelato prescindendo dall'adozione di provvedimenti conservativi. Va tuttavia ricordato che un apprezzabile elemento di proporzionalità è già insito negli effetti stessi della zona di pianificazione, che non vieta a priori qualsiasi iniziativa edificatoria, ma impedisce piuttosto che un intervento possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione. Trattandosi inoltre di un vincolo temporaneo, i cui effetti sono limitati a cinque anni, e considerando l'importanza della pianificazione da salvaguardare, il provvedimento si rivela senz'altro sopportabile. Di conseguenza, la zona di pianificazione è proporzionata al sacrificio imposto ai proprietari dei fondi toccati. 6. La zona di pianificazione all'esame risulta quindi sorretta da una valida base legale, giustificata da un sufficiente interesse pubblico e rispettosa del principio di proporzionalità. Nella misura della sua ammissibilità, il ricorso deve conseguentemente essere respinto. La tassa di giudizio e le spese sono poste a carico del ricorrente (art. 28 LPam). Non si assegnano ripetibili in quanto non protestate da parte del Comune, seppur

patrocinato da un legale (RDAT 1986, n. 25). Per questi motivi, visti gli art. 27 LPT, 58-64 LALPT, 3, 18, 28 LPam; dichiara e pronuncia: 1. Nella misura in cui è ammissibile il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di Fr. 1'500.- è posta a carico del ricorrente. Non si assegnano 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 segg. della legge sul Tribunale federale, del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 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 segg. LTF). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo
Il presidente
Il segretario

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