

TI_GERICHTE 90.2007.38 vom 14. Januar 2008

TI Tribunale d'appello, 2008-01-14, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2007.38

FR: TI_GERICHTE 90.2007.38 du 14 janvier 2008

IT: TI_GERICHTE 90.2007.38 del 14 gennaio 2008

Regeste

Conferma dell'istituzione di una zona di pianificazione

Erwägungen

E. 1

LPT, se i piani d'utilizzazione mancano o devono essere modificati, l'autorità competente può stabilire zone di pianificazione per comprensori esattamente delimitati, al cui interno nulla è lecito intraprendere che possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione. Il principio è ripreso, a livello cantonale, all'art. 58 LALPT, che consente di istituire zone di pianificazione se conflitti con i principi pianificatori o problemi particolari relativi all'uso del territorio lo giustificano (cpv. 1), ed in particolare, se i piani mancano o devono essere modificati (cpv. 2). La zona di pianificazione è istituita, nell'ambito delle relative competenze, dal municipio, rispettivamente dal Consiglio di Stato (art. 60 cpv. 1 LALPT); quest'ultimo può inoltre stabilire zone di pianificazione a salvaguardia degli obiettivi della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente, così come per garantire l'adeguamento delle pianificazioni locali (art. 60 cpv. 2 LALPT). Il diritto cantonale riprende all'art. 63 cpv. 2 LALPT gli effetti del provvedimento prescritti all'art. 27 cpv. 1 LPT, secondo cui all'interno della zona è vietato ogni intervento che possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione, precisando inoltre che le domande di costruzione in contrasto con gli obiettivi del piano in formazione sono decise negativamente oppure sono sospese, al massimo fino alla scadenza della zona di pianificazione (art. 63 cpv. 3 LALPT). La zona di pianificazione entra in vigore con la sua pubblicazione e lo resta fino a che sia pubblicato il piano sostitutivo, ma comunque non oltre cinque anni, con facoltà del Consiglio di Stato di prorogare di altri due anni il termine di scadenza (art. 27 cpv. 2 LPT; 62 seg. LALPT). 2.2. In sintesi, 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; 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 sottostante: 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 erronea, 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 Cost. 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; 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). 4. Il ricorrente insorge contro il provvedimento pianificatorio esprimendosi solo di transenna sul rispetto da parte del autorità comunale dei principi testé ricordati per l'adozione del provvedimento in questione, sulla fondatezza e idoneità del vincolo pianificatorio e sulla sua legittimità. Egli si limita ad asserire che gli scopi della zona di pianificazione decisa dal municipio sarebbero vaghi e indeterminati, visto che l'esecutivo comunale non avrebbe dato indicazioni concrete circa la futura edificabilità del fondo, indicando unicamente delle possibili compensazioni per la perdita di capacità edificatorie con l'assegnazione di altri fondi nella zona pianeggiante sottostante. Così espresse, le censure devono essere dichiarate inammissibili in quanto rivolte alla pianificazione materiale in fieri , che sarà oggetto di una futura modifica del piano regolatore, ma che non può ancora essere esaminata in questa sede e meglio come ricordato sopra al considerando 2.2. In ogni caso, anche a prescindere dall'inammissibilità delle censure ricorsuali, la zona di pianificazione risulta essere conforme ai dettami della legislazione in materia pianificatoria. 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., Berna 2001, n. 457). 4.2. In concreto, in occasione dello studio della variante del piano regolatore concernente il comparto Piana-Caminada-Cairelletto , oggetto della zona di pianificazione adottata dal municipio nel 2005, l'autorità comunale ha evidenziato la necessità di adottare misure pianificatorie atte ad armonizzare la pianificazione di quel comparto con la pianificazione di tutta la zona collinare che lo sovrasta. Al fine di evitare situazioni di pregiudizio in relazione alla futura pianificazione e alla sua attuazione, l'esecutivo ha manifestato l'intenzione di: - precisare gli indirizzi di sviluppo urbanistico per la fascia collinare, con particolare riferimento alla piana sottostante e al comparto residenziale e al nucleo sovrastanti; - formare un asse verde di fruizione pubblica e d'arredo paesaggistico che qualifichi questa fascia collinare; - ridiscutere il tracciato e il carattere della strada di servizio ai piedi della collina, che è già prevista nell'attuale piano regolatore ma che non ha ancora trovato alcuna attuazione. Nella risposta al ricorso e in occasione dell'udienza del 20 settembre 2007 dinanzi a questo tribunale, il municipio ha inoltre nuovamente ribadito le motivazioni di ordine regionale e comprensoriale nonché le ragioni di tipo viario conseguenti al cambiamento dell'assetto viario del Piano del Vedeggio e la conseguente necessità di ben ponderare la pianificazione dell'intero settore. A seguito degli studi nel frattempo avviati per la zona della pianura, il municipio ha così ritenuto di ampliare il territorio sottoposto al primo provvedimento pianificatorio praticamente su tutta la fascia collinare non ancora edificata, onde permettere uno studio organico e funzionale di tutto il territorio direttamente e indirettamente interessato dai cambiamenti in atto, di natura pianificatoria e viaria, anche di ordine superiore. Non da ultimo, l'autorità comunale ha rilevato la vetustà del piano regolatore attualmente in vigore, risalente all'anno 1982, che non risponde più ai modificati e accresciuti bisogni di quella zona strategica, che vedrà realizzate opere viarie che modificheranno radicalmente tutta la piana del Vedeggio e l'agglomerato di Lugano. D'altra parte, la seria intenzione del municipio di rivedere la pianificazione di questo settore è stata dimostrata dall'avvio di studi pianificatori già commissionati a vari specialisti in materia nonché l'informazione specifica sui risultati e sui contenuti di tali studi data ai proprietari interessati in occasione dell'incontro del 19 ottobre 2007. Contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, nella fattispecie il provvedimento della zona di pianificazione si rivela pertanto legittimo e fondato sotto il criterio dell'interesse pubblico. 4.3. Va ancora esaminato 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 (RDAT I-1995 n. 31 consid. 2b). Se così fosse, questa misura violerebbe il principio della proporzionalità. In concreto, la misura adottata risulta senz'altro idonea. Resta dunque da valutare se la stessa è pure necessaria. A questo scopo vanno soppesati, in primis , gli effetti della controversa zona di pianificazione, per determinare se e fino a che punto si giustifichi di mantenere la pianificazione comunale allo studio al riparo da iniziative edilizie che potrebbero seriamente comprometterla o comunque renderne più arduo lo svolgimento. In quest'ordine di idee la scheda descrittiva predisposta dall'autorità comunale precisa che nell'area interessata è in linea di principio permessa solo la riattazione di edifici esistenti con eventuali ampliamenti di piccola entità e modifiche di destinazione pure di piccola entità, concernenti al massimo il 10% dei volumi esistenti sui rispettivi fondi. Non sono per contro ammessi gli ampliamenti di edifici con destinazione manifestamente incompatibile con la futura pianificazione. Va evidenziato che la regolamentazione degli effetti della zona prevede, in buona sostanza, un divieto di nuove iniziative edificatorie, se non di minima entità. D'altra parte va riconosciuto che il territorio

oggetto della zona di pianificazione, oggi inserito nella zona residenziale estensiva (R2), comprende, salvo un mappale (n. 299) sul quale sono presenti alcuni vetusti caseggiati rurali, unicamente terreni tuttora ineditati sui quali non è mai stata intrapresa alcuna concreta attività edilizia. È vero che negli scorsi anni il fondo del ricorrente è stato oggetto di una domanda di licenza di costruzione, che tuttavia, seppur per motivi differenti, il municipio e il Consiglio di Stato hanno negato con decisione che il ricorrente non ha impugnato ulteriormente. Il fondo del ricorrente nonché gli altri del comparti oggetto della zona di pianificazione, risultano quindi, allo stato attuale delle cose, di grande interesse per la pianificazione, poiché garantiscono la più ampia libertà decisionale nella ridefinizione dell'utilizzazione della zona. In quest'ottica, considerati gli importanti obiettivi che l'autorità si è prefissata, appare ragionevole la limitazione imposta temporaneamente ai singoli proprietari. Di conseguenza, la zona di pianificazione appare anche conforme al principio di proporzionalità. 4.4. Nulla muta a queste conclusioni il fatto che l'autorità comunale non ha informato il ricorrente al momento in cui questi ha richiesto il permesso per l'edificazione del fondo. Non si vede infatti come il municipio, il quale ha sin dall'inizio negato la licenza edilizia richiesta, abbia leso un qualsiasi diritto del ricorrente. Certo, appare verosimile che quest'ultimo non avrebbe intrapreso tutti i passi ai fini dell'edificazione del fondo se fosse stato a conoscenza dell'intenzione di adottare il provvedimento in questione, ma, d'altra parte, va rilevato che solo dopo lo studio approfondito della pianificazione del comparto "Piana-Caminada-Cairelletto" è risultata evidente per l'autorità comunale la necessità di armonizzare la pianificazione di tale comprensorio con il soprastante comparto. Anche dal profilo della proporzionalità, dunque, il provvedimento qui in esame regge quindi alle critiche ricorsuali.

E. 5

In conclusione, la zona di pianificazione all'esame risulta quindi sorretta da una valida base legale, che il ricorrente giustamente nemmeno mette in discussione, giustificata da un sufficiente interesse pubblico e rispettosa del principio di proporzionalità. Il gravame del ricorrente, nella misura della sua ammissibilità, deve essere conseguentemente respinto.

E. 6

La tassa di giudizio e le spese (art. 28 PAmM) sono poste a carico del ricorrente. Al comune, patrocinato da un legale, viene riconosciuta un'indennità a titolo di ripetibili (art. 31 PAmM). Per questi motivi, visti gli articoli di legge applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia: 1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.- (millecinquecento) è posta a carico del ricorrente, il quale verserà al comune di Manno fr. 1'000.- (mille) 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 segg. 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 segg. LTF). 4. Intimazione a: ; Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente
II
segretario