

## **TI\_GERICHTE 90.2008.64 vom 29. September 2009**

TI Tribunale d'appello, 2009-09-29, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2008.64](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2008.64)

FR: TI\_GERICHTE 90.2008.64 du 29 septembre 2009

IT: TI\_GERICHTE 90.2008.64 del 29 settembre 2009

### **Regeste**

Zona di pianificazione cantonale: salvaguardia della pianificazione per un comparto a forte attrazione di centri commerciali, denotante problemi di viabilità, urbanistici e ambientali

### **Erwägungen**

#### **E. 22**

giugno 1979 (LPT, RS 700), 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 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 a 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 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 all'art. 26 Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost., RS 101) solo se si fonda su di una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispetta il principio di proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.). Nella fattispecie in esame, come già rilevato, giusta gli articoli 58 segg. LALPT se conflitti con principi pianificatori o problemi particolari relativi all'uso del territorio lo giustificano, in particolare se i piani mancano o se devono essere modificati, il Consiglio di Stato ha la competenza di adottare dei provvedimenti a salvaguardia di obiettivi della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente, così come per garantire l'adeguamento delle pianificazioni locali. L'operato del Governo è senz'altro sorretto da una valida base legale. Le questioni di natura espropriativa esulano da questa procedura. Va precisato che, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti in merito alla pretesa carenza di una base legale pianificatoria, la zona di pianificazione all'esame è volta con ogni evidenza a tutelare un processo pianificatorio che dovrà sfociare in una pianificazione locale, intercomunale o cantonale, non certo a salvaguardare la revisione delle schede del piano direttore (cfr. scheda descrittiva, cifra 2, pag. 5). La scheda R8, di dato acquisito, che nel frattempo è stata adottata dal Consiglio di Stato il 20 maggio 2009 (FU 63/2009, pag. 5841 segg.), a cui è stato fatto riferimento nella scheda descrittiva della zona di pianificazione, ha funto, in questo caso, quale studio preparatorio che fornisce indicazioni circa le problematiche che riguardano i GGT, le conseguenti intenzioni e gli indirizzi pianificatori relativi all'impostazione della pianificazione soggiacente, a dimostrazione, come vedremo in seguito, della seria e concreta intenzione pianificatoria di mutare l'ordinamento vigente da parte degli enti preposti alla pianificazione. Poco importa, quindi, se questa scheda di piano direttore non sia ancora entrata in vigore. Per contro, il fatto, come nel caso specifico della pianificazione soggiacente relativa al vasto comparto di Sant'Antonino-Cadenazzo, di attuare una valutazione integrata dal punto di vista ambientale, viario e urbanistico, mediata dagli strumenti offerti dalla pianificazione del territorio, non necessita di per sé stesso e di principio dell'avallo da parte del piano direttore. Al sostegno di tale procedimento già bastano gli art. 1 e 3 LPT. 4. L'interesse pubblico a una misura di protezione della pianificazione presuppone una seria intenzione pianificatoria di mutare l'ordinamento pianificatorio vigente (RDAT I-1995 n. 31 consid. 2b in fine; Alexander Ruch, op. cit., ad art. 27 n. 27); questo significa che deve sussistere un interesse pubblico sia alla modifica del piano d'utilizzazione (piano regolatore a livello comunale) sia all'impiego transitorio dello strumento della zona di pianificazione (Alexander Ruch, op. cit., ad art. 27 n. 25 seg.). Il grado di concretizzazione di questa intenzione non dev'essere tuttavia necessariamente elevato, specialmente quando il provvedimento è adottato, come si avvera nel nostro Cantone, dall'Esecutivo, che di principio non è l'autorità competente ad adottare il piano di utilizzazione che la zona di pianificazione vuole tutelare (cfr. Alexander Ruch, op. cit., ad art. 27 n. 27 seg.; Piermarco Zen - Ruffinen / Christine Guy - Ecabert, Aménagement du

territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 457). 5. Nel caso concreto, l'intenzione pianificatoria è manifesta. Come evidenziato in narrativa, la misura contestata ha quale presupposto la presa di coscienza da parte del Cantone e dei comuni interessati della presenza di marcati segnali di al costante e progressivo deterioramento della situazione a livello viario, urbanistico e ambientale che tocca il comparto all'esame e il suo contesto territoriale, a scapito quindi della qualità di vita di chi vi risiede e vi lavora, oltre che a detrimento delle potenzialità di sviluppo che esso ancora riserva. Non deve difatti sfuggire che il comparto in parola presenta a tutt'oggi, dal profilo edificatorio, sia in termini di disponibilità di terreni, sia di infrastrutture dismesse, delle possibilità di sfruttamento ancora notevoli, ritenuto il potenziale concesso dai piani regolatori in vigore. Il forte richiamo e l'attrattiva, esercitata di fatto negli anni da questa zona sui GGT, evidenzia dunque il rischio che si concretizzi una situazione che, nei suoi effetti pregiudizievoli (paralisi della viabilità, degrado della qualità urbanistica e dell'aria), ricalchi quelle già compiutamente realizzatesi in altri comparti del Cantone a destinazione commerciale, che presentano analoghe caratteristiche territoriali e funzionali (cfr. ad esempio, Pian Scairolo e Piana di San Martino). Situazioni, quest'ultime, a cui, proprio perché già in parte sfuggite di mano, risulta poi estremamente laborioso porre rimedio, spesso con l'impiego di rilevanti risorse finanziarie da parte degli enti pubblici interessati. Peraltro, la situazione della viabilità nel Piano di Magadino è già allo stato attuale critica. A tale proposito, non va difatti trascurato che il comparto in parola lambisce e si estende a nord del tracciato della strada cantonale Camorino-Quartino, che attraversa il piano sulla sponda sinistra e che gli funge d'accesso. Bocciato in votazione popolare il 30 settembre 2007 il credito per la progettazione del collegamento stradale A2-A13, la cosiddetta "variante '95", i problemi legati alla viabilità si concentrano e vanno a gravare senza rimedio un tronco della strada cantonale determinante per garantire la connessione tra il Locarnese e il Gambarogno con il resto del Cantone. Gli importanti ed evidenti interessi regionali e cantonali in gioco non possono tollerare di essere compromessi anche dagli effetti di una pianificazione locale, come quelle attuali di Sant'Antonino e Cadenazzo per le attività lavorative, atta ad aggravare indiscriminatamente il problema viario esistente. Già soltanto per questo motivo, esse necessitano di essere modificate. Malgrado le insorgenti sottostimino la situazione ambientale in cui versa il comparto, anche lo stato dell'aria necessita di essere attentamente valutato in un contesto di sistemazione complessiva nelle sue diverse componenti territoriali e funzionali. Come rettamente adduce la Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità, i commerci insediati nel comparto di riferimento hanno un influsso tutt'altro che insignificante sulla qualità dell'aria, giacché, rispetto al tracciato dei vicini assi viari (strada cantonale Camorino-Quartino e autostrada A2), contribuiscono in modo rilevante al superamento del limite d'immissione per il diossido d'azoto ( $\text{NO}_2$ ) di  $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , quale valore medio annuo, fissato nell'allegato 7 dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico del 16 dicembre 1985 (OIA; RS 814.318.142.1). Difatti, le rilevazioni di  $\text{NO}_2$  (cfr. Rapporto 2007 sulla qualità dell'aria, pag. 62) effettuate dal campionatore passivo situato all'incirca nel centro della zona commerciale di riferimento, precisamente a lato dello stabile la Rotonda, attestano un valore medio annuo d'immissione per il 2007 sensibilmente superiore ( $33 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) a quelli rilevati sulla strada cantonale ( $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ). D'altra parte, la continua e crescente domanda di nuovi spazi commerciali in questo comparto ha messo in luce come un approccio al singolo progetto, in occasione della procedura per il rilascio della licenza edilizia, benché accompagnato da un esame d'impatto ambientale, non consenta una valutazione complessiva della situazione ambientale e viaria dell'intero settore di

riferimento e del suo contesto. Da ciò, la necessità, più che condivisibile, viste le problematiche evocate in ingresso, di affrontare la questione dal profilo pianificatorio. Allo scopo di porre rimedio a tutti questi problemi in modo coordinato e sulla scorta delle competenze acquisite in materia di insediamenti commerciali in questi ultimi vent'anni, il Cantone, nell'ambito della revisione generale del piano direttore, ha messo a punto la già evocata scheda R8, relativa ai grandi generatori di traffico – GGT, che identifica, oltre ai centri urbani, 8 aree potenzialmente in grado di accogliere nuovi centri commerciali di una certa dimensione. In queste aree, tra cui quella qui all'esame, dovranno essere definiti limiti di contenibilità ammissibili in funzione di adeguati criteri funzionali (viari), ambientali e urbanistici, per il dettaglio dei quali si rimanda al testo della suddetta scheda di piano direttore. Questi criteri fungono anche da indirizzi chiave per l'impostazione della pianificazione dell'utilizzazione che dovrà seguire e, come tali, a questo stadio, bastano ad assodare l'intenzione pianificatoria e l'interesse pubblico a mutare l'ordinamento vigente. Intenzione pianificatoria, peraltro, chiaramente supportata dalle affermazioni degli esecutivi dei comuni di Sant'Antonino e Cadenazzo (cfr. rispettive risposte 14 gennaio 2008), interessati dalla zona di pianificazione. La rilevanza sul piano territoriale dell'intervento allo studio, soprattutto perché riguarda comprensori attribuiti dalle pianificazioni locali alle zone edificabili, richiede di mantenere la pianificazione al riparo da iniziative edilizie, 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. 6. Accertato l'interesse pubblico alla modifica delle pianificazioni comunali in oggetto, la lamentata violazione del principio della stabilità dei piani risulta priva di fondamento, fermo restando che in riferimento ad un piano regolatore, quale quello del comune di Sant'Antonino, approvato in prima battuta il 18 maggio 1977 e in seconda fase il 5 novembre 1980, possa esserci ancora spazio per addurre questo tipo di censura (art. 41 cpv. 1 LALPT). Certo, le insorgenti rilevano che il 29 settembre 1999 è stata approvata una variante del piano regolatore, che disciplinava le grandi superfici di vendita ed esposizione (art. 41 bis NAPR). Normativa, che è stata poi ripresa nella revisione generale del piano regolatore, adottata dal legislativo comunale il 14 luglio 2008. Ora, questa pianificazione è ancora pendente per approvazione davanti al Consiglio di Stato, il quale dovrà semmai verificare se essa si armonizza con gli intendimenti perseguiti dalla zona di pianificazione. Comunque sia, il processo pianificatorio tutelato dalla misura in contestazione, che deve essere necessariamente condotto in maniera unitaria, non riguarda soltanto il territorio di Sant'Antonino, bensì anche quello di Cadenazzo, che dispone attualmente di una pianificazione anch'essa assai vetusta, entrata in vigore il 13 dicembre 1989. 7. Fondata sotto il criterio dell'interesse pubblico, resta da esaminare se, per rapporto alle circostanze concrete, la zona di pianificazione 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. 7.1. A tale proposito, occorre premettere che per realizzare in modo coerente gli obiettivi di riqualifica viaria, ambientale e urbanistica, il perimetro dell'avversata zona di pianificazione doveva pur comprendere tutte le aree destinate agli insediamenti lavorativi dai piani regolatori dei comuni interessati. Il comparto così circoscritto forma difatti un'unità omogenea dal profilo sia territoriale, che funzionale, di cui i fondi delle ricorrenti, situati in posizione centrale, fanno parte integrante e sono direttamente interessati dalle problematiche che investono l'intero comprensorio di riferimento. In particolare, proprio perché non ancora edificati, i mapp. 1934 e 1935

contribuiscono senz'altro ad incidere sull'assetto e la funzionalità della programmata pianificazione salvaguardata dalla misura in contestazione. Pianificazione che, va ricordato, il provvedimento contestato deve innanzitutto garantire escludendo intralci di sorta, senza che a questo stadio si possa conoscere con sufficiente certezza se le superfici dell'insorgente, ora bloccate, verranno e in quale misura effettivamente toccate. Di conseguenza, il limite della zona di pianificazione non appare eccedere queste previsioni, né al Tribunale, in queste condizioni, è consentito d'intervenire con correttivi di cui difficilmente potrebbe valutare le implicazioni.

7.2. Ciò detto, sull'idoneità delle zona di pianificazione ad impedire che l'intendimento pianificatorio venga compromesso da interventi pregiudizievoli non possono esserci dubbi. È questo lo strumento d'elezione per simili evenienze. Occorre tuttavia distinguere l'idoneità del provvedimento stesso da quella dell'ordinamento pianificatorio da tutelare per il suo tramite. Nella misura in cui le ricorrenti avversano l'ordinamento pianificatorio in fieri, le loro censure non sono ammissibili in questa sede, in quanto premature: sarà eventualmente nel corso della procedura di adozione della pianificazione allo studio, che esse potranno proporre osservazioni in merito e, se del caso, adire le vie di ricorso. La misura prevista, come in parte già evidenziato in precedenza, oltre ad essere idonea, è pure necessaria al raggiungimento dello scopo previsto. Trattandosi nel caso specifico di programmare il riassetto di un comparto di tale importanza, per di più di valenza regionale, con apprezzabili superfici ancora libere da edificazioni, e in riferimento ai problemi appurati, non si vede infatti come il processo pianificatorio in atto possa essere adeguatamente tutelato, concedendo ai proprietari un uso libero ed immediato, che vada di principio oltre lo stato attuale d'utilizzazione dei fondi. Nella ponderazione degli interessi si deve in questo caso tener conto che la zona di pianificazione serve a proteggere la definizione dell'assetto territoriale di una porzione importante del Piano di Magadino, che non può essere vanificata inconvenienti che potrebbero derivarne al singolo caso. Va inoltre ricordato che un elemento di proporzionalità è già insito negli effetti stessi della zona di pianificazione, che non vieta sic et simpliciter qualsiasi iniziativa edificatoria, ma impedisce soltanto che un intervento possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione. Intervento, che soltanto in un caso concreto potrà essere valutato dall'autorità competente, conforme o in contrasto con gli obiettivi del piano in formazione, a seconda del grado di definizione raggiunto in quel momento. Trattandosi inoltre di un vincolo i cui effetti sono limitati nel tempo e considerando l'importanza della pianificazione da salvaguardare, la bilancia pende pertanto a favore dell'interesse pubblico. Di conseguenza, la zona di pianificazione è proporzionata al sacrificio imposto alle ricorrenti.

8. In conclusione, la zona di pianificazione all'esame risulta nel suo complesso sorretta da una valida base legale, giustificata da un sufficiente interesse pubblico e rispettosa del principio della proporzionalità.

9. La misura impugnata non è nemmeno costitutiva di una disparità di trattamento, vietata dall'art. 8 cpv. 1 Cost. (e in precedenza dall'art. 4 vCost.). Innanzitutto, il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge ha una portata necessariamente limitata nell'ambito di provvedimenti pianificatori. Siccome occorre formare zone, è necessario poterle delimitare, talora prescindendo da situazioni esistenti. Non è quindi insostenibile trattare diversamente dal profilo pianificatorio ed edilizio anche terreni analoghi per conformità e posizione. L'invocato principio si identifica in sostanza con il divieto dell'arbitrio: per non essere arbitrario, il provvedimento deve fondarsi pertanto su criteri pianificatori oggettivi e ragionevoli (RDAT I-2001 n. 49 consid. 5a). Ora, in concreto, i motivi per includere nel perimetro della zona di pianificazione anche i fondi delle ricorrenti sono senza dubbio oggettivi e ragionevoli, come

vagliato nei considerandi precedenti. Meritano, pertanto, conferma. Va comunque precisato che, al pari dei terreni delle insorgenti, i fondi non ancora edificati costituiscono quasi la metà delle superfici interessate dalla zona di pianificazione. 10. Per tutti i pregressi motivi, il ricorso deve, dunque, essere integralmente respinto. La tassa di giudizio e le spese devono essere poste a carico delle ricorrenti (art. 28 LPamm). Per questi motivi, visti gli art. 8, 26, 36 Cost. fed., 27 LPT, 41, 58 segg. LALPT, 8, 13 segg. LPAmb, allegato 7 OIAAt, 18, 28 LPamm; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. Le ricorrenti sono condannate al pagamento in solido delle tasse di giudizio e delle spese per complessivi fr. 2'000.- (duemila). 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. legge sul Tribunale federale, del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a ; ; l; ; \_\_\_\_\_ 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.