

TI_GERICHTE 90.2011.41 vom 12. Februar 2014

TI Tribunale d'appello, 2014-02-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2011.41

FR: TI_GERICHTE 90.2011.41 du 12 février 2014

IT: TI_GERICHTE 90.2011.41 del 12 febbraio 2014

Regeste

Annullamento di un vincolo di attrezzature pubbliche per la realizzazione di verde pubblico

Erwägungen

E. 1.1

La risoluzione 21 luglio 2011 (n. 4082), con cui il Consiglio di Stato ha approvato la revisione del piano regolatore del comune del Gambarogno è annullata nella misura in cui approva l'imposizione del vincolo di attrezzature pubbliche (AP) per la realizzazione di verde pubblico a carico del mapp. 602 ubicato nella frazione di Caviano;

E. 1.2

al comune è fissato un termine di 5 anni per eventualmente riproporre e conseguire l'approvazione dell'annullata pianificazione, alle condizioni vincolanti specificate al consid. 6.3. 2. Non si preleva una tassa di giudizio. 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. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario

E. 2

.2. Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; dal 1° gennaio 2012, art. 30 cpv. 3 Lst e relativo rinvio agli art. 61 segg. della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966; LPamm; RL 3.3.1.1; RDATA 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 il Tribunale interviene quale unica autorità di ricorso a livello cantonale (DTF 114 Ib 81 consid. 3, 109 Ib 121 consid. 5; Bernhard Waldmann/ Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, ad art. 33 n. 64), segnatamente quindi i casi in cui sono impugnati un diniego di approvazione rispettivamente una modifica d'ufficio del piano regolatore disposti dal Consiglio di Stato.

E. 2.3

Nel caso di specie, il piano regolatore è stato adottato dal consiglio consortile del Consorzio per il piano regolatore dei comuni del Gambarogno, cui i già comuni di Caviano, Gerra (Gambarogno), San Nazzaro, Magadino, Vira (Gambarogno), Sant'Abbondio, Piazzogna e Indemini avevano delegato la competenza di elaborare questo strumento. Questo ente è frattanto stato sciolto mediante risoluzione 1° marzo 2011 (n. 1411) del Consiglio di Stato, il quale ha decretato il subingresso del comune in tutti i diritti ed obblighi del medesimo (cfr. dispositivo n. 2 della ris. citata, pubbl. nel FU 19/2011, dell'8 marzo 2011, 1858).

Anche al comune del Gambarogno, che è il frutto dell'intervenuta aggregazione dei citati comuni, insieme a quello di Contone (cfr. il relativo decreto legislativo del 23 giugno 2008, pubbl. nel BU 40/2008, del 19 agosto 2008, 504), dev'essere, di conseguenza, riconosciuta l'autonomia decisionale che pertocca all'ente preposto all'adozione del piano regolatore in discussione. E questo vuoi in veste di successore del Consorzio, vuoi - qualora si volesse ritenere che i comuni che lo componevano non abbiano in realtà mai perso una tale prerogativa a favore di quest'ultimo - in qualità di avente causa dei predetti enti locali.

3. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni elaborano e coordinano le pianificazioni necessarie ai loro compiti d'incidenza territoriale (art. 2 cpv. 1 LPT). Per i piani d'utilizzazione - nel nostro Cantone chiamati, a livello comunale, piani regolatori (art. 24 segg. LALPT) - quest'obbligo si traduce nella necessità di disciplinare l'uso ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT). Questi strumenti devono difatti delimitare, in primo luogo, le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT), conferendo all'intero territorio una funzione chiara e ben definita. 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, sotto l'aspetto dell'interesse pubblico, è che il bisogno sia provato in modo sufficiente e che la realizzazione dell'opera pubblica sia prevista con una relativa certezza (RtiD I-2012 n. 10 consid. 5.1 con numerosi rinvii alla giurisprudenza precedente; Wald-mann/Hänni, op. cit., n. 20 ad art. 18). La creazione, da parte dell'ente pianificante, di zone per edifici e impianti di interesse pubblico su importanti superfici di terreno, senza precisarne la funzione, semplicemente per poter disporre della maggior libertà di manovra possibile in vista della sistemazione territoriale, non adempie a queste condizioni (cfr. Eric Brandt/Pierre Moor, Commentario LPT, Zurigo 1999, n. 22 ad art. 18 con rinvii; Ade-lio Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, n. 174 ad art. 28 LALPT). In quest'ordine di idee l'art. 28 cpv. 2 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 (lett. d).

4. 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 una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispetta il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.; RtiD I-2011 n. 13 consid. 2.2 con rinvii). La legalità, l'interesse pubblico e la proporzionalità costituiscono d'altra parte dei principi giuridici fondamentali, che lo Stato deve sempre rispettare nelle proprie attività (art. 5 Cost.). In linea di massima 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. Nel caso di un provvedimento di pianificazione del territorio esso è 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*, IIª 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, che tra i diversi provvedimenti a disposizione per conseguirlo venga scelto quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario, infine che sussista un rapporto ragionevole tra lo scopo di interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (RDAT II-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., n. 103-106; Scolari , *Diritto amministrativo*, op. cit., n. 595-610).

5. 5.1. La zona AP finalizzata alla realizzazione di verde pubblico è composta da tre fondi. Essa fa capo, principalmente, ai mapp. 603 e 602; comprende inoltre una piccola superficie appartenente al confinante mapp. 243, di proprietà del comune. 5.2. La riserva di quest'area non è particolarmente giustificata negli atti del piano regolatore. In particolare la relazione di pianificazione, deputata all'illustrazione degli obiettivi ed alla giustificazione delle scelte del piano regolatore (cfr. art. 27 LALPT), non vi fa accenno. È solo in sede di risposta al ricorso di prima istanza che la delegazione del Consorzio ha messo in rilievo l'importanza, per la tutela dell'adiacente nucleo di Scaiano, di vietare l'edificazione del settore in oggetto. Questa restrizione impedirebbe sia l'addossamento di edifici di nuova fattura al nucleo storico sia il pregiudizio derivante, per questo stesso fatto, per la sua vista. Questo è bastato, al Governo, per condividere la scelta dell'ente locale. A torto, però.

5.3. La realizzazione della controversa area vincolata a verde pubblico può, in linea di principio, rispondere ad un interesse pubblico. La protezione del nucleo storico di Scaiano potrebbe difatti giustificare l'imposizione di un vincolo di inedificabilità sui fondi ancora liberi da costruzioni che lo cingono. Del pari, nel caso di specie, a prima vista la decisione dell'ente pianificante di definire il perimetro di questa area, includendovi il mapp. 602 , non appare sprovvista di buone ragioni. Se, quindi, da un lato, l'interesse pubblico dell'impugnato provvedimento restrittivo e la sua proporzionalità non possono essere esclusi d'acchito - ipotesi quest'ultima che imporrebbe l'accoglimento immediato dell'impugnativa - va, d'altro canto, rilevato che nel caso di specie l'imposizione dell'ostato vincolo di attrezzature pubbliche a carico della proprietà privata del ricorrente soffre di taluni vizi di ordine formale e sostanziale che ne pregiudicano la legittimità.

5.4. In primo luogo, l'esistenza di quest'area risulta unicamente dalle rappresentazioni grafiche del piano regolatore. L'art. 50 delle norme di attuazione del piano regolatore (NAPR) proposto dal consorzio (corrispondente all'art. 46 NAPR dopo il riordino effettuato a seguito della risoluzione di approvazione del piano), che è dedicato alle zone AP e nel quale l'autorità di pianificazione locale ha voluto elencare compiutamente tutte le particelle toccate dai vari vincoli di quest'indole, non menziona difatti questi mappali tra quelli votati a verde pubblico nella frazione di Caviano, che sarebbero costituiti - secondo la lettera della disposizione - dai soli mapp. 510, 353 e 321. Ora, le NAPR costituiscono, insieme alle rappresentazioni grafiche, le (due) componenti vincolanti del piano regolatore (art. 26 LALPT). Se, quindi, l'autorità di pianificazione decide di indicare nella pertinente normativa di attuazione le particelle colpite da una restrizione di attrezzature di interesse pubblico, essa deve per forza di cose menzionare nella stessa tutte le particelle coinvolte, ritenuto che quelle non elencate si danno per non vincolate. In secondo luogo, l'imposizione di un vincolo di attrezzature di interesse pubblico a carico di una proprietà privata dev'essere sostenuta da pertinenti riscontri oggettivi - pur se commisurati, quanto al grado di approfondimento, allo stadio della procedura di pianificazione dell'infrastruttura - i quali ne attestino la verosimile realizzazione. Non basta quindi illustrare il fine di interesse pubblico

perseguito attraverso la realizzazione dell'attrezzatura ed indicare quali terreni appaiono necessari all'uopo. Bisogna, in più, rendere concretamente plausibile la capacità, per l'ente locale, di potere prima o poi effettivamente soddisfare l'affermata esigenza di una tale attrezzatura, avuto riguardo segnatamente alle conseguenze economiche legate alla sua realizzazione: aspetto questo che implica, se del caso, anche la verifica della possibilità di conseguire dei sussidi in applicazione della pertinente legislazione. Ora, i costi per l'acquisto dei terreni e per la trasformazione del settore all'esame in verde pubblico sono contemplati, come impone l'art. 30 LALPT, nel programma di realizzazione: componente pure obbligatoria - ancorché con carattere indicativo - del piano regolatore a tenore dell'art. 26 LALPT, che costituisce in buona sostanza un preventivo di massima degli interventi a carico dell'ente pubblico, volto a dimostrare la sostenibilità finanziaria di questo strumento e, di conseguenza, l'attuabilità dei relativi vincoli (cfr. diffusamente la sentenza del Tribunale federale 1P.121/2004 del 24 settembre 2004, consid. 2.4, che avalla e tutela la giurisprudenza di questo Tribunale; inoltre RtiD I-2012 n. 10 consid. 6.2 con rinvii). Infatti la tabella "stima dei costi delle opere prevista dal piano regolatore", allegata alla relazione di pianificazione adottata dal consiglio consortile (pag. 114 segg.), preventiva un costo di fr. 350'000.-, comprensivo dell'acquisto dei fondi e delle opere. La citata relazione di pianificazione spiega però, in seguito che, essendo in corso la procedura di aggregazione, non è stata verificata la sostenibilità finanziaria dei costi di realizzazione del piano regolatore (cfr. doc. cit., pag. 111). A tal punto che l'8 febbraio 2011 il municipio del nuovo comune ha dovuto trasmettere al Dipartimento del territorio, dietro richiesta di quest'ultimo, il calcolo di una tale verifica, allestito a quel momento, allo scopo di permettere la sua approvazione. Ora, questo documento non è nemmeno stato adottato dall'organo competente, ovvero dal legislativo (art. 34 cpv. 1 LALPT), e aumenta altresì (senza spiegazioni) l'importo totale degli investimenti previsti a Caviano di fr. 1'000'000.-. 6. 6.1. L'accertamento di queste rilevanti irregolarità, formali e sostanziali, trae seco l'accoglimento del ricorso, senza che sia necessario confrontarsi con tutte le censure ricorsuali. Avendo omesso di elencare, in modo completo e coerente, i fondi interessati dal vincolo in oggetto e non avendo inoltre fornito la prova della sostenibilità finanziaria della realizzazione del piano regolatore, rispettivamente avendo presentato a posteriori questa prova in dispregio della procedura di adozione del piano regolatore, il comune non è per finire stato in grado né di vincolare nella forma prescritta il terreno in discussione per la realizzazione del verde pubblico, né di dimostrare il bisogno di doverlo effettivamente vincolare a questo scopo. Già per questi vizi l'istituzione di questo vincolo non appare sorretta né da una valida base legale, né da un interesse pubblico preponderante. Non è, pertanto, nemmeno necessario procedere all'esame della proporzionalità del provvedimento. 6.2. L'impugnata restrizione va, pertanto, annullata. Non spetta tuttavia al Tribunale, che non è un'autorità di pianificazione, di assegnare una nuova funzione al fondo interessato. Come vuole la regola generale questo compito compete al consiglio comunale di Gambarogno, dietro proposta del municipio; la relativa deliberazione dovrà successivamente conseguire l'avallo del Governo. 6.3. Rimane beninteso riservato il diritto, per il comune, di riproporre l'annullata pianificazione, se del caso con le tutte modifiche che riterrà di dover apportare, giustificando compiutamente la necessità di vincolare anche il terreno al mapp. 602, onde soddisfare i requisiti della base legale, dell'interesse pubblico e della proporzionalità del provvedimento. A tutela degli interessi del proprietario viene di conseguenza fissato al comune un termine di 5 anni dalla crescita in giudicato del presente giudizio per riproporre e conseguire la sanzione, da parte del Governo, dell'annullata

pianificazione, ritenuto che in caso di non approvazione entro quel termine, da parte del Consiglio di Stato, del controverso vincolo o di successivo suo nuovo annullamento da parte delle istanze giudiziarie di ricorso, il diritto del comune di vincolare per questi scopi pubblici il fondo di _____ decadrà definitivamente. 7. Il comune può essere sollevato dal pagamento della tassa di giudizio (art. 28 LPamm). All'insorgente, che non ha svolto il patrocinio a titolo professionale, non vengono assegnate ripetibili (art. 31 LPamm) . Per questi motivi, dichiara e pronuncia 1. Il ricorso è accolto. § Di conseguenza:

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