

TI_GERICHTE 90.2011.43 vom 12. Februar 2014

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2011.43

FR: TI_GERICHTE 90.2011.43 du 12 février 2014

IT: TI_GERICHTE 90.2011.43 del 12 febbraio 2014

Regeste

Vincolo di posteggio pubblico

Erwägungen

E. 1

.1. La competenza del Tribunale è data ed il ricorso è tempestivo (art. 38 cpv. 1 legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990; LALPT; BU 1990, 365, in vigore sino al 31 dicembre 2011; art. 30 cpv. 1 legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; Lst; RL 7.1.1.1, in vigore dal 1° gennaio 2012). Pure certa è la legittimazione dei ricorrenti RI 1, RI 2, RI 7 e RI 8, che hanno dimostrato la loro qualità di eredi dell'intestatario del fondo_____ (art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT, dal 1° gennaio 2012 art. 30 cpv. 2 lett. b Lst). La giurisprudenza riconosce infatti a ciascun membro di una comunione ereditaria un interesse legittimo giusta l'art. 43 della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPamm; RL 3.3.1.1), ovvero un interesse degno di protezione secondo la terminologia impiegata dalla corrispondente legislazione federale, ad impugnare una decisione che concerne la comunione ereditaria, quando il ricorso tende all'annullamento di un provvedimento che determina obblighi od oneri per la comunione ereditaria stessa (cfr. RDAT II-2002 n. 22 con rinvii; inoltre Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 1653). L'impugnativa è pertanto comunque sia ricevibile in ordine, a prescindere dalla situazione degli altri ricorrenti, che non hanno chiarito la loro relazione giuridica con il fondo in oggetto.

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 giustizia. 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 seg. LPamm; 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 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, n. 22 ad art. 18 con rinvii; Adelio 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) ed i posteggi pubblici (lett. p).

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; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 98-102; Adelio Scolari, Diritto amministrativo, parte generale, II^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, 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 relazione di pianificazione dell'agosto 2008 (pag. 104), spiega che il nucleo di Piazzogna, di dimensioni particolari, genera un fabbisogno non indifferente di posteggi. Il municipio dell'allora comune aveva fatto allestire da uno specialista il calcolo di questa necessità, che concludeva ad un ammanco di 50 posti auto (cfr. il documento fabbisogno posteggi, del 29 settembre 2001 dell'ing. F. Allievi; inoltre la risposta del consorzio al ricorso di prima istanza). Il consorzio ha quindi proposto di vincolare il mapp. 32, ubicato a valle del nucleo, per rispondere quantomeno parzialmente a questa esigenza, ritenuto che si tratta di un fondo "comunque non edificabile per la sua dimensione e forma" (cfr. relazione di pianificazione, ibidem).

5.2. I ricorrenti mettono in discussione soprattutto la necessità della creazione di parcheggi pubblici in loco, ovvero all'interno della zona residenziale, dove chi edifica deve realizzare anche i posteggi. A loro giudizio il fabbisogno di posti auto dev'essere affrontato e risolto all'interno del perimetro del nucleo. Ricordano che il consorzio aveva delimitato un'area votata all'allestimento del piano particolareggiato del centro storico di Piazzogna (PP4), tra i cui obiettivi figurava anche la delimitazione dei posteggi di questo settore, ma il Consiglio di Stato non ha approvato questa pro posta. Essi contestano inoltre l'inedificabilità del mapp. 32. A questo scopo il 6 giugno 2011 essi hanno anche inoltrato una domanda di licenza edilizia. Questa prevede la costruzione di una casa d'abitazione unifamiliare sul lato nord della proprietà, e di 11 posteggi sulla residua superficie. Dietro richiesta degli istanti, la domanda di licenza edilizia, per la quale è già stato emesso l'avviso cantonale, è stata sospesa in attesa del presente giudizio.

5.3. La realizzazione di posteggi pubblici al servizio di una zona che ne è priva, ma soprattutto di un nucleo, risponde senz'altro, in linea di principio, ad un interesse pubblico (cfr. RtiD I-2011 n. 13 consid. 2.5). Del pari, nel caso di specie, a prima vista la decisione di ubicare l'area finalizzata a questo scopo appena sotto il nucleo, su di un fondo che si presta adeguatamente a svolgere questa funzione (foss'anche idoneo alla costruzione di edifici per scopi privati), non appare sprovvista di valide 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 del controverso vincolo ha luogo in un quadro pianificatorio locale ancora in evoluzione. In effetti, nell'ambito della revisione del piano regolatore il consorzio aveva anticipato l'intenzione di allestire un piano particolareggiato per il centro storico di Piazzogna (PP4), tra le cui finalità rientrava la delimitazione, lungo la strada cantonale, dei posteggi necessari al nucleo stesso (cfr. all'art. 47 NAPR proposto dal consorzio); esso aveva pertanto delimitato all'uopo un ampio perimetro, che lambiva la proprietà dei ricorrenti, dove inizia la zona residenziale. In sede di approvazione del piano, il Consiglio di Stato ha tuttavia ritenuto che l'elaborazione di un piano particolareggiato non fosse indispensabile, per cui ha disatteso questa proposta ed ha invitato il nuovo comune pianificare anche questo settore secondo i canoni generali (cfr. ris. impugnata, pag. 45 e allegato 22). Ora, in assenza di una pianificazione ben definita del settore del nucleo, che indichi altresì se e quanti posteggi pubblici sono previsti al suo interno, non è possibile esprimersi compiutamente sulla necessità di dover vincolare, a questo scopo, anche il mapp. 32, attiguo al centro storico. D'altro canto, l'imposizione di un vincolo di impianti pubblici a carico di una proprietà privata dev'essere ulteriormente 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 della struttura 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 struttura, 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 l'approntamento dell'impianto sono contemplati, come impone l'art. 30 LALPT, nel programma di realizzazione: componente 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 previste dal piano regolatore", allegata alla relazione di pianificazione adottata dal consiglio consortile (pag. 114 segg.), preventiva un costo di fr. 288'000.-, 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 stato adottato dall'organo competente, ovvero il legislativo (art. 34 cpv. 1 LALPT) ed aumenta altresì (senza spiegazioni) l'importo totale degli investimenti previsti a Piazzogna di fr. 100'000.-. 6. 6.1. La mancanza di un assetto pianificatorio del vasto settore del nucleo, che fornisca nello stesso tempo anche delle indicazioni chiare e definitive sul numero dei posteggi pubblici colà previsti, impedisce una decisione sul fondamento della restrizione predisposta a questo stesso scopo sul mappale dei ricorrenti. Nel concreto caso, inoltre, i costi del controverso impianto hanno costituito l'oggetto di una

verifica viziata della sostenibilità finanziaria, in quanto non adottata dall'organo legislativo (consiglio consortile e, successivamente all'aggregazione, consiglio comunale). 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. Già a causa delle stesse le ostiate restrizioni non appaiono difatti sorrette né da una valida base legale né da un interesse pubblico preponderante. Non è, pertanto, nemmeno necessario procedere all'esame della proporzionalità degli impugnati provvedimenti. Questi ultimi devono, pertanto, essere annullati. 6.2. Non spetta tuttavia al Tribunale, che non è un'autorità di pianificazione, di assegnare una nuova funzione ai fondi interessati. Secondo 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 dei ricorrenti, onde soddisfare i requisiti della base legale, dell'interesse pubblico e della proporzionalità dei provvedimenti. A tutela degli interessi di questi ultimi 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 dei ricorrenti decadrà definitivamente.

E. 7

Il comune può essere sollevato dal pagamento della tassa di giustizia (art. 28 LPamm). Ai ricorrenti, che non sono assistiti da una patrocinatore, non vengono assegnate ripetibili (art. 31 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia 1. Il ricorso è accolto. § Di conseguenza: 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 posteggio pubblico (P1) a carico del mapp. 32 ubicato nella frazione di Piazzogna;

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