

# **TI\_GERICHTE 90.2011.68 vom 12. Februar 2014**

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

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2011.68](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2011.68)

FR: TI\_GERICHTE 90.2011.68 du 12 février 2014

IT: TI\_GERICHTE 90.2011.68 del 12 febbraio 2014

## **Regeste**

Annullamento di vincoli per attrezzature pubbliche (posteggi, lavatorio e sosta)

## **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 posteggio pubblico (P1) a carico dei mapp. 126 (parzialmente), 128 e 129 ubicati nella frazione di Gerra (Gambarogno) e del vincolo di attrezzature di interesse pubblico (AP) con funzione di "lavatoio e sosta" a carico dei mapp. 126, pure ubicato nella frazione di Gerra (Gambarogno);

### **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. Il comune del Gambarogno è tenuto a rifondere ai ricorrenti fr. 1'000.- per 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; 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, Commentaire LAT, Zurigo 1999, 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; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 98-102; Adelio Scolari, *Diritto amministrativo, parte generale*, II<sup>a</sup> 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. Come spiega la relazione di pianificazione dell'agosto 2008 (pag. 105), lo stazionamento di veicoli a Ronco ha sempre costituito un problema mai risolto. Il previgente piano regolatore, approvato dal Consiglio di Stato, vincolava completamente per questo scopo i mapp. 126, 128 e 129, di proprietà dei ricorrenti. Difficoltà di esecuzione e costi elevati - i terreni, posti all'interno di un tornante, sono difatti stretti ed in forte pendio - hanno spinto il Consorzio ad abbandonare il vincolo per quanto interessava il mapp. 126; la restrizione di posteggio pubblico è, per contro, stata mantenuta lungo una striscia di terreno attigua alla strada cantonale, che si estende anche sui confinanti mapp. 947 (di proprietà di RI 1) e mapp. 946 (di proprietà di terzi). L'intenzione dell'ente locale è dunque quella di ricavare i 20 posteggi pianificati in parte lungo la citata striscia di terreno ed in parte intervenendo sui mapp. 128 e 129, ma soprattutto sul primo di questi fondi, dove esistono già dei parcheggi, realizzati dall'allora proprietario \_\_\_\_\_ sulla scorta di una licenza edilizia rilasciatagli il 26 agosto 1979, con l'onere, assunto convenzionalmente dal beneficiario, di locare preferenzialmente tali posteggi ai proprietari del nucleo di Ronco. Sia soggiunto, per completezza, che il 14 luglio 1987 il comune di Gerra (Gambarogno) ed il beneficiario della licenza avevano modificato quest'accordo, fissando a 10 il numero dei posteggi che dovevano essere messi a disposizione dei proprietari di case nell'allora frazione (ora quartiere) di Ronco, sotto forma di locazione, servitù personale o pre-diale; il rimanente spazio era a disposizione del proprietario. Il nuovo accordo è tuttavia stato dichiarato nullo dal Governo, intervenendo sua sponte quale autorità di vigilanza in occasione dell'evasione di un ricorso contro l'ordine del municipio di Gerra (Gambarogno) di sgomberare il materiale depositato sull'area destinata a posteggio (cfr. ris. n. 5409 del 23 ottobre 1996). Va infine detto che sotto la soletta del posteggio in discussione, è stato ricavato il magazzino dell'impresa di \_\_\_\_\_ Sagl, che si estende altresì sull'intera particella.

5.2. I ricorrenti mettono in discussione soprattutto la necessità della creazione di posteggi pubblici in loco, giacché solo quattro proprietari di abitazioni ubicate a Ronco hanno, per finire, sottoscritto un contratto di servitù prediale, iscritto a registro fondiario, per l'utilizzo dei parcheggi creati al mapp. 128. D'altro canto essi evidenziano l'importanza di poter continuare a disporre del magazzino per macchinari e materiali edili, atteso come il reperimento di una sede alternativa per questo scopo sia praticamente impossibile.

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 dell'ente pianificante di definire il perimetro di questa area, contenendola il più possibile e cercando altresì di sfruttare delle strutture edilizie esistenti già create con questo stesso scopo, non

appare minimamente 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 l'imposizione di un vincolo di attrezzatura pubblica 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. 402'000.-, 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 dal legislativo (art. 34 cpv. 1 LALPT). 5.4. Per quanto concerne invece la superficie del mapp. 126 riservata alla funzione di zona per attrezzature di interesse pubblico (AP), di nemmeno 50 mq, attigua al lavatoio al mapp. 127, il Tribunale rileva ancor più vizi. Intanto 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 questo mappale tra quelli votati a "lavatoio e sosta" nella frazione di Gerra (Gambarogno), che sarebbe costituito - secondo la lettera della disposizione - dal solo mapp. 127. 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. Inoltre vi è una chiara incongruenza tra il piano delle zone, che vincola quella superficie, e quello del traffico e delle AP-EP, che non la vincola. In terzo luogo, i costi per l'acquisto di quest'area,

che non appaiono in ogni caso trascurabili, non sono contemplati nel programma di realizzazione. Infine, a maggior ragione, questa spesa non è entrata a far parte del calcolo della sostenibilità finanziaria dei costi di realizzazione del piano regolatore, a prescindere dall'assenza di adozione da parte dell'organo legislativo.

6. 6.1. L'accertamento di queste rilevanti irregolarità, formali e sostanziali, trae seco l'accoglimento - quantomeno parziale - 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, come chiedono i ricorrenti. 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 i terreni 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 i fondi dei ricorrenti decadrà definitivamente.

7. Il comune può essere sollevato dal pagamento della tassa di giudizio (art. 28 LPamm), ma non può sottrarsi all'obbligo di rifondere ai ricorrenti, assistiti da un avvocato, delle adeguate ripetibili (art. 31 LPamm), a valere per entrambe le istanze di ricorso. Per questi motivi, dichiara e pronuncia 1. Il ricorso è parzialmente accolto. § Di conseguenza:

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