

TI_GERICHTE 90.2013.20 vom 27. Oktober 2014

TI Tribunale d'appello, 2014-10-27, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2013.20

FR: TI_GERICHTE 90.2013.20 du 27 octobre 2014

IT: TI_GERICHTE 90.2013.20 del 27 ottobre 2014

Regeste

Zona di pianificazione comunale a tutela di beni culturali

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo e la tempestività del ricorso discendono dall'art. 64 cpv. 1 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (Lst; RL 7.1.1.1). Certa è la legittimazione attiva dell'insorgente, proprietaria di un fondo inserito nella zona di pianificazione (art. 64 cpv. 2 lett. a Lst).

E. 2.1

Secondo l'art. 27 cpv. 1 della legge federale sulla pianificazione del territorio del 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. 57 Lst, che consente di istituire zone di pianificazione se i piani mancano o devono essere modificati, oppure in caso di problemi riguardo all'uso del territorio o conflitti con principi pianificatori. La zona di pianificazione è adottata, nell'ambito delle proprie competenze, dal municipio, rispettivamente dal Consiglio di Stato (art. 59 Lst); quest'ultimo può inoltre stabilire zone di pianificazione a salvaguardia di obiettivi di sviluppo territoriale e per garantire l'adeguamento delle pianificazioni locali (art. 57 cpv. 2 Lst). Il diritto cantonale riprende all'art. 62 cpv. 2 Lst gli effetti del provvedimento prescritti all'art. 27 cpv. 1 LPT, secondo cui all'interno della zona nulla può essere intrapreso 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 (art. 62 cpv. 3 Lst). 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 concedere, per fondati motivi, una proroga di due anni al massimo (art. 27 cpv. 2 LPT, 60 Lst).

E. 2.2

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, n. 21 ad art. 27; Bernhard Walmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, n. 7 seg. ad art.

27). 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.

E. 3

.2. Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo d'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 d'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).

E. 3.1

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; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert , *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 98-102; Adelio Scolari , *Diritto amministrativo, Parte generale*, II a ed., Cadenazzo 2002, n. 558-594). 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 i.f. ; Ruch , op. cit., n. 27 ad art. 27): questo significa che deve sussistere un interesse pubblico sia alla modificazione del piano di utilizzazione (piano regolatore, a livello comunale) sia all'impiego transitorio dello strumento della zona di pianificazione (Ruch , op. cit., n. 25 seg. ad art. 27; Waldmann/Hänni , op. cit., n. 12 seg. ad art. 27). 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., n. 27 seg. ad art. 27; Zen-Ruffinen/ Guy-Ecabert , op. cit., n. 457).

E. 4

Al fini del giudizio, occorre rammentare che nel nostro Cantone è in vigore, dal 1° novembre 1997, la legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC; RL 9.3.2.1).

E. 4.1

Secondo questa legge, la protezione del patrimonio culturale è compito comune del proprietario e dell'ente pubblico (cfr art. 5 LBC); sono suscettibili di protezione sia i beni culturali mobili che quelli immobili (cfr. art. 2 LBC). L'art. 2 LBC dà la definizione di bene culturale: ossia un bene che riveste importanza per la collettività, un oggetto non solo d'interesse storico o artistico, ma anche religioso, archeologico, architettonico, urbanistico, etnografico, archivistico, bibliografico, numismatico ecc. Fra i beni suscettibili di protezione trovano posto, come detto, gli immobili, ossia le costruzioni, i manufatti, le rovine, le parti costitutive o accessorie di costruzione, le zone archeologiche ecc.

E. 4.2

Secondo l'art. 3 LBC, sono beni culturali protetti quelli che beneficiano di protezione pubblica ai sensi della legge. Quanto agli immobili, la legge distingue tra quelli d'interesse cantonale e quelli d'interesse locale. I primi sono testimonianze cui è attribuito un significato culturale che travalica l'ambito locale e sono protetti per decisione cantonale (art. 20 cpv. 3 LBC). I secondi sono protetti per decisione comunale (art. 20 cpv. 2 LBC) e fanno parte di quei beni che rivestono importanza soprattutto per le collettività locali. La ragione delle predette distinzioni sta nel trattamento in parte differenziato che la legge riserva a ciascuna delle categorie dei beni protetti (cfr. art. 20 e segg. LBC).

E. 4.3

Per quanto concerne la protezione dei beni immobili, giusta l'art. 20 LBC l'istituzione della tutela si inserisce nella procedura di adozione o modifica del piano regolatore o del piano di utilizzazione cantonale: la legge impone infatti una precisa individuazione e descrizione di ogni singolo oggetto (art. 27 n. IX lett. d regolamento della legge sullo sviluppo territoriale; RLst; RL 7.1.1.1.1). Spetterà quindi anzitutto al municipio sottoporre, in fase d'elaborazione del piano, ai servizi cantonali la sua proposta relativa ai beni immobili d'interesse comunale. La Commissione dei beni culturali dovrà dare il suo preavviso e parimenti indicare, già in fase di esame preliminare, quali siano gli immobili d'interesse cantonale da proteggere (cfr. art. 20 cpv. 1 LBC). Autorità competenti per la decisione di istituzione della protezione sono il legislativo comunale per gli immobili d'interesse locale e il Consiglio di Stato per quelli d'interesse cantonale (art. 20 cpv. 2 e 3 LBC).

E. 4.4

Secondo l'art. 22 LBC, salvo disposizione contraria, la protezione di un bene culturale si estende all'oggetto nel suo insieme, in tutte le sue parti e strutture interne ed esterne (cpv. 1) e, se le circostanze lo esigono, nelle adiacenze del bene protetto è da delimitare un perimetro di rispetto entro il quale non sono ammessi interventi suscettibili di compromettere la sua conservazione o la sua valorizzazione (cpv. 2).

E. 5

Secondo l'insorgente il provvedimento sarebbe lesivo della garanzia della proprietà. Essa non mette in dubbio la sua base legale, in ogni caso come visto data (supra , 2). Tuttavia la ricorrente ritiene che nello stato attuale della proprietà non vi sia più testimonianza dell'attività umana, per cui verrebbe meno la possibilità di istituire una tutela ai sensi della

LBC. In ogni caso, il provvedimento non sarebbe sorretto da un interesse pubblico, poiché il fondo non presenterebbe le caratteristiche che giustificano una sua tutela. Il vincolo sarebbe sproporzionato, in quanto renderebbe inedificabile il sedime.

E. 5.1

Innanzitutto dev'essere riconosciuto l'interesse pubblico alla verifica della necessità di preservare determinati manufatti che potrebbero presentare un interesse storico, culturale o ambientale per la collettività. Come visto in narrativa, il provvedimento interessa quegli oggetti contenuti nella proposta 13 luglio 2012 dell'UBC congiuntamente alla Commissione dei beni culturali. Questa proposta si dipartiva da quella formulata dal municipio di Locarno negli atti sottoposti per l'esame preliminare dei piani regolatori particolareggiati del centro storico e di quello urbano al Dipartimento del territorio (cfr. esame preliminare 20 luglio 2012 pag. 20). La scheda descrittiva spiega inoltre che saranno oggetto di verifica i seguenti aspetti: "- valore oggettivo dell'edificio dal profilo storico-architettonico e affettivo; - presenza di elementi architettonici, tipologici e decorativi (interni ed esterni) che ne giustificano una messa sotto tutela; - valutazione del degrado e delle alterazioni subite, rispettivamente del potenziale di ricupero rispetto allo stato originario; - aspetto contestuale: importanza dell'edificio da tutelare per rapporto al contesto urbanistico ed edificato circostante; - aspetto economico: eventuale riduzione delle possibilità di sfruttamento quantitativo del fondo in base alle norme di zona ". Sulla scorta di queste considerazioni, l'intenzione del municipio di porre mano alla pianificazione in questa direzione appare sufficientemente dimostrata, ciò che basta per giustificare, sotto l'aspetto dell'interesse pubblico, l'adozione del provvedimento in oggetto. Nulla mutano al riguardo le considerazioni espresse nel ricorso sul fatto che il parco non adempiere ai requisiti appena descritti o addirittura non resterebbe traccia di beni culturali tutelabili. Con queste argomentazioni l'insorgente misconosce lo scopo del provvedimento stesso, che è proprio quello di approfondire questi aspetti in modo da valutare se si giustifica l'istituzione della tutela. La critica risulta dunque in realtà prematura e rivolta alla pianificazione in fieri . Precoce a questo stadio è quindi una discussione sul valore (e la sussistenza) del bene che l'autorità intenderebbe tutelare, dal momento che scopo del provvedimento qui contestato è unicamente la salvaguardia degli obiettivi della futura pianificazione (STA 90.2008.9 dell'8 settembre 2009 consid. 5.2).

E. 5.2.1

Fondata dal punto di vista della legalità e dell'interesse pubblico, dev'essere 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). In altre parole, occorre verificare se il provvedimento rispetta il principio della proporzionalità. Nel caso in esame, i requisiti appena enumerati sono senz'altro adempiuti.

E. 5.2.2

Sull'idoneità della misura contestata non possono sussistere dubbi: essa permette efficacemente di tutelare il margine di manovra delle autorità pianificatorie nell'approntare la variante che istituirà la tutela degli oggetti, proteggendo questi ultimi da interventi potenzialmente pregiudizievoli. Nel contempo, essa si rivela pure necessaria, non essendo dato di vedere un provvedimento meno incisivo. Inoltre il provvedimento non sacrifica sproporzionatamente l'interesse del privato. Intanto, la zona di pianificazione non vieta tout

court qualsiasi intervento edilizio al suo interno, ma unicamente quelli che potrebbero pregiudicare la futura pianificazione. Ciò significa che, anche a seconda del grado di maturazione di quest'ultima, determinati progetti edilizi che non vi si pongono in contrasto possono comunque essere approvati. Da ultimo va poi ricordato che un apprezzabile elemento di proporzionalità è già insito nella natura stessa del provvedimento, temporanea, i cui effetti sono limitati a tre anni. In definitiva, il esso si appalesa ancora sopportabile.

E. 6

Secondo la ricorrente il vincolo pianificatorio ai sensi della LBC e di riflesso quello della zona di pianificazione contrasterebbe con il principio della stabilità dei piani e della sicurezza del diritto. Il municipio - e in generale le competenti autorità - non avrebbero mai invocato l'esigenza di tutela ai sensi della LBC nelle numerose pregresse procedure edilizie e, soprattutto, il fondo in parola è stato oggetto di una recente variante pianificatoria, adottata e approvata dodici anni dopo l'entrata in vigore della LBC. Da allora non si è verificato nessun mutamento, tanto meno notevole, delle circostanze.

E. 6.1

Il principio della stabilità dei piani è sancito dagli art. 21 cpv. LPT e 33 cpv. Lst. Ora, tuttavia, i requisiti di applicazione di questi disposti, che permettono di modificare la pianificazione solo in presenza di un notevole cambiamento delle circostanze e che sono pertanto volti ad assicurare una certa sicurezza giuridica a favore dei proprietari interessati, devono essere soddisfatti - e quindi verificati - al momento in cui verrà effettivamente presentata la variante del piano regolatore di cui l'impugnata zona di pianificazione si pone a tutela (Waldmann/Hänni , op. cit., n. 24 ad art. 27; Ruch , op. cit., n. 25 segg. ad art. 27). L'imperativo della sicurezza giuridica ha, per contro, una portata necessariamente attenuata a questo stadio preliminare del processo pianificatorio. Per legittimare, al suo cospetto, una zona di pianificazione, basta che l'intenzione, di valenza pubblica, manifestata dall'autorità di modificare il piano regolatore sia fondata quantomeno su di un cambiamento delle circostanze e risulti nello stesso tempo prevalente rispetto all'interesse privato dei proprietari di mantenere invariato lo stato giuridico dei loro fondi (ibidem , con riferimento anche alla ZBl 1996 pag. 229 consid. 3).

E. 6.2

Il piano particolareggiato del centro storico è stato approvato dal Consiglio di Stato con risoluzione 8 gennaio 1985 (n. 160). Esso è quindi stato oggetto di varianti; per quanto qui interessa, con risoluzione 11 novembre 2009 (n. 5677) il Consiglio di Stato ha approvato una variante relativa ai parametri edilizi per le nuove costruzioni nella zona tratteggiata, che interessa parte del settore C "risanamento conservativo", in cui è inserito anche il mapp. 4848. Tema della variante, tuttavia, non era la tutela dei beni culturali. Vero è che questa tematica non è nuova. Tuttavia, la giurisprudenza recente ha precisato che il fatto che le circostanze si siano modificate prima dell'ultima pianificazione non esclude a priori che queste possano essere considerate nella ponderazione degli interessi in gioco e, di conseguenza, siano atte a giustificare la modificazione di un piano (cfr. Waldmann/ Hänni , op. cit., n. 15 ad art. 21 e giurisprudenza ivi citata, in particolare STF 1A.162/2002 del 10 dicembre 2002, consid. 5.3.1.). Ne segue che, stante la vetustà del piano originario, sotto il profilo del limitato esame che qui si è chiamati a svolgere, la zona di pianificazione non viola il precetto della sicurezza giuridica.

E. 7

Per l'insorgente la zona di pianificazione in corrispondenza del suo fondo andrebbe annullata anche in forza dei principi della buona fede e dell'affidamento. Oltre che per i motivi già evocati in relazione al principio della stabilità dei piani, ciò si giustificherebbe pure in forza della convenzione 16 luglio 2009 (doc. Z), nonché dal verbale d'udienza del tentativo di conciliazione 28 gennaio 2013 davanti al pretore (doc. BBB).

E. 7.1

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il principio della buona fede, dedotto direttamente dall'art. 9 Cost., conferisce a ogni individuo la facoltà di esigere che l'autorità statale si conformi alle sue promesse o ai suoi comportamenti, evitando di contraddirsi o di deludere la fiducia da essa ragionevolmente suscitata (DTF 131 II 627 consid. 6.1., 125 I 209 consid. 2c, 122 II 113 consid. 3b/cc, 121 I 181 consid. 2a). Non ogni violazione di tale principio comporta il diritto di pretendere che l'autorità modifichi la sua decisione o ne prenda un'altra. Piuttosto, questo diritto esiste soltanto a determinate e precise, oltre che cumulative, condizioni: l'autorità deve anzitutto essere intervenuta in una circostanza concreta nei confronti di una persona determinata; essa deve avere, o essere reputata avere, agito nel rispetto dei limiti della sua competenza; l'invalidità o l'errore dell'atto sul quale l'amministrato ha improntato il suo comportamento non doveva essere immediatamente riconoscibile; l'amministrato stesso deve essersi fondato su queste assicurazioni o su tale comportamento per prendere disposizioni che non può modificare senza subire un pregiudizio; infine, e in ogni caso, la situazione giuridica non deve essersi modificata tra il momento in cui l'autorità si è pronunciata e quello in cui l'amministrato ha preso le sue disposizioni (cfr. a questo proposito DTF 131 loc. cit. , 129 II 361 consid. 7.1).

E. 7.2

Da quanto apportato dalla ricorrente, non è possibile dedurre un impegno del municipio di non istituire la misura contestata. Infatti, non risulta che il municipio abbia fornito rassicurazioni sul fatto che il fondo avrebbe potuto essere oggetto di una tutela (transitoria) in quanto bene d'interesse culturale. La censura si rivela, pertanto infondata. Il comportamento tenuto dall'autorità in relazione all'iter della licenza edilizia dev'essere valutato nell'ambito di quella procedura.

E. 8

Per i motivi che precedono, il ricorso dev'essere respinto. La tassa di giustizia segue la soccombenza (art. 28 LPamm), mentre non si giustifica l'assegnazione di ripetibili (art. 31 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.- è posta a carico della ricorrente. 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