

TI_GERICHTE 90.2016.48 vom 27. Oktober 2016

TI Tribunale d'appello, 2016-10-27, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2016.48

FR: TI_GERICHTE 90.2016.48 du 27 octobre 2016

IT: TI_GERICHTE 90.2016.48 del 27 ottobre 2016

Regeste

Variante del piano regolatore secondo la procedura semplificata: requisiti

Erwägungen

E. 2.1

In campo pianificatorio il comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700) il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del piano regolatore da parte di almeno un'istanza di ricorso. Nel Cantone Ticino tale autorità è il Consiglio di Stato (art. 29 cpv. 1 LST), che approva il piano - e decide i ricorsi - con pieno potere cognitivo: questo significa controllo non solo della legalità ma anche dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano tuttavia di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti (art. 2 cpv. 3 LPT). Il Consiglio di Stato non può dunque semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettare il diritto di questo di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più appropriata, ragionevole od opportuna. Esso non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggi su alcun criterio oggettivo e sia manifestamente insostenibile. Deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale o non danno loro sufficiente attuazione, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore (cfr. anche l'art. 26 cpv. 2 LPT). L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT; RS 700.1; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6b, II-1999 n. 27 consid. 3).

E. 2.2

Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 30 cpv. 3 LST e relativo rinvio agli art. 69 seg. LPAm; 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 (Raffaello Balerna, La protezione giuridica in materia di piani regolatori, in: RtiD I-2015, pag. 214). 3. Notevole cambiamento delle circostanze 3.1. L'adozione di un piano regolatore o di sue varianti esige una ponderazione globale di tutti gli interessi determinanti,

pubblici e privati, in relazione con l'utilizzazione del suolo, e non può avvenire secondo rigidi schematismi. La circostanza che vi sia stata un'evoluzione della situazione di fatto o giuridica dall'entrata in vigore del piano regolatore che è sottoposto a verifica e modificazione potrebbe teoricamente portare a un suo adattamento periodico frequente. Cionondimeno questo strumento, al fine di adempiere gli scopi per i quali è stato introdotto, deve beneficiare di una certa stabilità. Per questo motivo, giusta l'art. 21 cpv. 2 LPT, solo un cambiamento notevole delle circostanze può giustificare un riesame ed eventualmente un adattamento del piano di utilizzazione. Il legislatore ha così voluto garantire ai proprietari di fondi, per i quali il piano regolatore è vincolante (art. 21 cpv. 1 LPT), una certa sicurezza giuridica in questo ambito, anche se essi non possono dedurre dal fatto che il loro fondo sia stato un tempo inserito in una determinata zona, che questo rimanga costantemente attribuito alla stessa zona.

3.2. Se un piano regolatore è stato adottato già in vigore della LPT, vi è la presunzione che le restrizioni della proprietà che impone ai proprietari interessati siano valide. Per contro, i piani di utilizzazione che non sono ancora stati adattati alle esigenze poste dal diritto federale in materia di pianificazione territoriale non possono beneficiare di questa presunzione, per cui non vi è motivo di garantirne la stabilità. Più un piano, reputato conforme ai dettami della LPT è recente, più è dato ai singoli proprietari di contare sulla sua stabilità, e più difficilmente la citata presunzione della sua validità sarà contestabile.

3.3. La legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990), in vigore sino al 31 dicembre 2011, prevedeva che il piano regolatore era sottoposto a verifica, di regola, ogni 10 anni (art. 41 cpv. 1 LALPT), principio che è stato mantenuto nella nuova legge (cfr. art. 33 cpv. 1 LST). Quando una revisione del piano si avvicina a questo orizzonte temporale, può risultare giustificata anche da visioni e esigenze diverse da parte delle autorità, indipendentemente da un eventuale cambiamento notevole delle circostanze ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LPT (STF 1P.611/2001 del 25 gennaio 2002 consid. 3.2., in: ZBl 104/2003 pag. 654 segg.). Inoltre, sempre a prescindere da una modifica notevole delle circostanze, errori pianificatori possono essere corretti in ogni tempo se riferiti ad aspetti secondari del piano (STF 1A.305/2000 del 9 luglio 2001 consid. 4. b/aa e riferimenti ivi menzionati). Qualora, poi, il piano regolatore ha superato ormai il termine di 20 anni, non è più possibile appellarsi alla sua stabilità (STA 90.2012.5 del 17 febbraio 2014 consid. 4.2. con rinvio a: Waldmann/Hänni, op. cit., n. 20 ad art. 21 e nota n. 47).

3.4. In concreto le ricorrenti lamentano una violazione del principio della stabilità dei piani, in quanto il vincolo AP-EP 1.10, di cui viene chiesta la parziale modifica, è stato approvato dal Consiglio di Stato con risoluzione 11 novembre 2009, e quindi di recente. Inoltre il fatto che lo stabile in cui è attualmente situato il centro giovanile sia in uno stato precario non costituirebbe un mutamento delle circostanze atto a giustificare la modifica. Dal canto suo il comune spiega, in sede di risposta, come a seguito dello stato fatiscente della vecchia sede, situata nel complesso degli ex-Bagni nel nucleo di Stabio, e della conseguente dichiarazione di inabitabilità, sul suo territorio manchi attualmente uno spazio adeguato e definitivo per il centro giovanile, che è stato collocato, in via transitoria, in un prefabbricato, utilizzato in precedenza per le attività amministrative legate al cantiere Alp Transit, sito in via Prati all'interno di un terreno adibito in parte a posteggio. Peraltro la vecchia sede risultava ormai insufficiente a far fronte alle aumentate esigenze della struttura. Alla luce di queste premesse bisogna convenire che il cambiamento delle circostanze, riconducibile alla necessità di trovare al centro giovanile una nuova collocazione, dotandolo di una sede adatta e definitiva, è rilevante. Tuttavia la questione a sapere se, alla luce della recente

adozione del vincolo AP-EP 1.10, di cui ora si prevede la parziale modifica, tale mutamento sia anche atto a giustificare il riesame della pianificazione in parola, può rimanere ineso, posto che per tutti i motivi che seguono il ricorso va in ogni caso accolto. 4. Le ricorrenti contestano la procedura di adozione della modifica, sostenendo che le premesse per far capo alla procedura semplificata di cui all'art. 34 e seg. LST non sarebbero date, toccando la variante un numero importante di persone. 4.1. Secondo l'art. 33 cpv. 2 LST il piano regolatore può essere modificato in caso di notevole cambiamento delle circostanze con la procedura ordinaria o con la procedura semplificata. Quest'ultima, disciplinata dagli art. 34 e 35 LST, è prevista per le modifiche di poco conto ed è fissata come segue: il municipio allestisce gli atti e, previo avviso anche personale ai proprietari e previa approvazione del dipartimento, pubblica gli stessi per un periodo di 30 giorni, con facoltà di ricorso al Governo (art. 35 cpv. 3 LST). Sono considerate di poco conto le modifiche che toccano un numero limitato di persone e una superficie di terreno non superiore ai 2'000 mq o che mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo quali, in particolare, i parametri edilizi (altezza massima, distanze dai confini, indice di sfruttamento, di occupazione o di edificabilità) e le linee di arretramento (cfr. art. 34 cpv. 1 LST e art. 42 cpv. 1 regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011; RLst; RL 7.1.1.1.1). 4.2. Per quanto attiene al requisito del numero limitato di persone, si osserva che negli intendimenti del legislatore cantonale il termine "toccato" presuppone l'esistenza di un rapporto particolare, stretto e degno di nota con l'oggetto della variante; un interesse generico non è sufficiente. La nozione "numero limitato di persone" va invece resa concreta caso per caso. Di principio si può ammettere che quindici, venti persone siano ancora un numero limitato (cfr. Messaggio n. 6309 concernente il disegno di legge sullo sviluppo territoriale del 9 dicembre 2009, commento ad art. 34, pag. 60). In proposito il Governo, a pag. 3 della risoluzione impugnata, ha ritenuto che "(...) la variante in questione tocchi un numero limitato di persone, poiché la sua incidenza sull'ordinamento del suolo si limita, di fatto, al solo comparto costituito dal mappale n. 684 RFD. Non si intravede infatti l'esistenza di un rapporto particolare fra l'oggetto della variante e i mappali circostanti ed in particolare quelli di proprietà privata. Infatti i fondi confinanti e prossimi alla superficie interessata dal mutamento sono tutti di proprietà pubblica ed adibiti a scuola dell'infanzia, scuole medie, cimitero. Il fondo più vicino destinato a contenuti abitativi dista oltre i 90 metri dalla superficie in disamina dalla quale è, per l'appunto, separato dalla restante superficie del fondo 684 adibita ad attività di svago" . 4.3. Tale tesi non merita di essere seguita. Anzitutto essa limita arbitrariamente l'analisi della fattispecie alla sola superficie toccata dalla modifica, ritagliata lungo il confine nord-ovest del mapp. 684, facendo astrazione dal fatto che essa è collocata all'interno di un'area più vasta, destinata allo svago, a cui viene sottratta, e che confina direttamente a sud e ad est con la zona edificabile. Ora, nell'ambito dell'adozione delle varianti AP-EP, oggetto dell'approvazione 11 novembre 2009 del Consiglio di Stato, il comune aveva esplicitamente destinato il mapp. 684 "(...) quale area di svago per il quartiere a valle di via Ligornetto" (cfr. documento "Varianti di PR Zone AP-EP, ottobre 2007, scheda n. 4). Il Governo, a pag. 4 della citata risoluzione, aveva condiviso tale impostazione, osservando: "Per quanto riguarda l'area di svago, considerata la sua collocazione all'interno di un tessuto residenziale, con particolare riferimento alla vasta zona intensiva che si sviluppa a valle di via Ligornetto, si rende atto che essa concorre ad un miglioramento delle condizioni quadro volte al conseguimento di una buona vivibilità del quartiere" . Alla luce di queste circostanze, l'analisi circa le persone toccate dalla variante andava quindi perlomeno estesa a tutti coloro al beneficio dei quali è

riservata l'area di svago, ossia a tutti gli abitanti del suddetto quartiere, che conta almeno una trentina di edifici, anche plurifamiliari, posti nelle immediate vicinanze del mapp. 864 e legati all'area AP-EP 1.10 da un rapporto particolarmente stretto. Ai residenti viene infatti sottratta una superficie, seppur ridotta (1026 mq), della zona in parola. Poco importa se, come osserva il comune in sede di risposta, nessuno di loro è insorto contro la modifica. Inoltre ci si può ragionevolmente chiedere se la tesi del Governo, che fa completamente astrazione dallo scopo perseguito con la modifica, che è quello di dotare il comune di un'opera d'interesse collettivo, di cui beneficerebbero direttamente i giovani d'età compresa fra i 13 e i 18 anni, e i cui costi di realizzazione saranno sopportati da tutta la comunità, incidendo in tal modo in misura apprezzabile sulla pianificazione locale, sia conciliabile con le finalità perseguite dalla procedura di poco conto, che rimane riservata a modifiche pianificatorie di minore importanza (cfr. Messaggio n. 6309 concernente il disegno di legge sullo sviluppo territoriale del 9 dicembre 2009, commento ad art. 34, pag. 60). Vista dunque l'assenza delle premesse per porre in atto una modifica di poco conto, il ricorso viene dunque accolto e la risoluzione impugnata annullata. 5. Si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia, ritenuto che il comune soccombente ne va esente (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAm). Quest'ultimo non è tuttavia sollevato dall'obbligo di versare le ripetibili alle ricorrenti, vincenti, che tengano conto anche della procedura davanti al Consiglio di Stato (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza la risoluzione 25 maggio 2016 (n. 2267) del Consiglio di Stato è annullata. 2. Non si preleva una tassa di giustizia. Il comune di Stabio verserà alle ricorrenti un importo di fr. 2'500.- a titolo di ripetibili complessive per entrambe le sedi di ricorso. 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
vicecancelliere

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