[AZA 0]

1P.657/1999

I CORTE DI DIRITTO PUBBLICO
****

10 febbraio 2000

Composizione della Corte: giudici federali Aemisegger, presidente della Corte, Nay e Catenazzi.
Cancelliere: Crameri.

_____

Visto il ricorso di diritto pubblico del 4 novembre 1999 presentato da A._____, Comano, patrocinato dall'avv. Rodolfo Pozzoli, Lugano, contro la sentenza emessa il 23 settembre 1999 dal Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino nella causa che oppone il ricorrente al Comunedi Comano, rappresentato dal Municipio, e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, in merito all' istituzione di un vincolo di pubblica utilità;

Ritenuto in fatto :

A.- A._____ è proprietario a Comano delle particelle contigue n. yyy e xxx, di complessivi m2 445, su cui sorge la sua casa d'abitazione, condivisa con due sorelle e un fratello. Mediante licenza edilizia del 23 luglio 1990 il Municipio di Comano lo autorizzò a riattare una parte del fabbricato (quello esistente sul mappale n. YYY). I due fondi si trovavano, sino alla modificazione pianificatoria introdotta con la variante litigiosa, di cui si dirà, nella zona R2+ estensiva del piano regolatore comunale.

Il piano regolatore del Comune di Comano, approvato dal Consiglio di Stato il 6 agosto 1986, è stato di recente parzialmente modificato con alcune varianti. Una di queste concerne le particelle n. yyy e xxx di A._____ nonché la contigua particella n. zzz, attribuite alla zona AP/CP (attrezzature e costruzioni d'interesse pubblico) e destinate all'edificazione della scuola elementare. Questa variante, insieme ad altre, è stata adottata dal Consiglio comunale di Comano il 20 ottobre 1997 e approvata dal Consiglio di Stato con risoluzione del 25 novembre 1998. Nello stesso tempo e con la stessa decisione il Governo aveva respinto un ricorso di A._____, che contestava il vincolo; secondo l'Esecutivo cantonale questo appariva appropriato e la prevista edificazione della scuola non sovradimensionata.

B.- A._____ si è quindi aggravato dinanzi al Tribunale cantonale della pianificazione del territorio (TPT) che, con sentenza del 23 settembre 1999, ha respinto il ricorso. La Corte cantonale ha considerato fondata e condivisa - rispettosa dei diritti costituzionali del cittadino - la scelta del Comune di destinare i tre mappali litigiosi alla futura edificazione di una struttura scolastica con tre sezioni di prima e seconda classe. Si tratterebbe infatti, secondo il TPT, di una soluzione volta a mantenere nel paese le prime due classi della scuola elementare, inserendole in un luogo più consono dell'attuale al fabbisogno per la possibilità di avere spazi verdi e aree di gioco. La sede scolastica esistente sarebbe destinata ad altri bisogni comunali.

C.- A._____ impugna la sentenza del TPT con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale. Chiede di accoglierlo e di annullare il contestato giudizio. Fa valere una violazione della garanzia della proprietà e in particolare che il vincolo litigioso non rispetterebbe il principio della proporzionalità: infatti, la prevista scuola si fonderebbe su uno sviluppo inverosimile del Comune, vale a dire su un raddoppio abbondante dei suoi abitanti, laddove il constatato incremento demografico è oggi assai modesto. Tenendo conto che nel 1995 gli abitanti erano 1580 e che l'attuale tasso di crescita è di circa 250 abitanti in più ogni dieci anni, il ricorrente rileva che il livello di 3500 abitanti, cui è commisurato il piano regolatore, sarebbe raggiunto solo tra circa ottanta anni. Secondo il ricorrente il vincolo per l'edificio scolastico non sarebbe quindi sostenibile e urterebbe per di più

contro la sicurezza del diritto, visto che il piano regolatore viene ritoccato senza che ci siano stati mutamenti notevoli. Il ricorrente sostiene poi che la mancanza di spazi verdi nell' attuale sede scolastica potrebbe essere superata dal trasferimento delle due classi elementari nel centro consortile di Porza; rileva infine che, in ogni caso, se si volesse proprio trasferire la scuola lasciandola nel Comune, la particella n. zzz basterebbe.

D.- Il TPT ha rinunciato a presentare osservazioni mentre il Comune di Comano e la Divisione della pianificazione territoriale del Dipartimento del territorio del Cantone Ticino hanno chiesto di respingere il ricorso.

E.- Con sentenza del 16 novembre 1999 il Tribunale federale ha respinto la richiesta del ricorrente volta a riconoscergli l'assistenza giudiziaria.

Considerando in diritto :

1.- Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti (DTF 125 I 14 consid. 2a, 253 consid. 1a, 125 II 497 consid. 1a).

a) Il ricorrente impugna una decisione cantonale d'ultima istanza relativa a un piano regolatore. A ragione ha presentato un ricorso di diritto pubblico (art. 34 cpv. 3 LPT), non trattandosi in concreto né di una decisione concernente un'indennità per restrizioni della proprietà né di una decisione riguardante autorizzazioni ai sensi dell' art. 24 LPT (art. 34 cpv. 1 LPT).

b) La legittimazione del ricorrente, toccato in interessi giuridicamente protetti quale proprietario di due fondi oggetto della criticata misura pianificatoria, non dà, di massima, adito a dubbi (art. 88 OG) e il ricorso, presentato tempestivamente, è per principio ricevibile (art. 84 cpv. 1 lett. a OG, 87, 88 e 89 OG).

2.- La misura pianificatoria adottata dal Comune, attraverso la quale i mappali litigiosi sono inseriti in una zona di attrezzature pubbliche (destinata alla nuova sede della scuola elementare), comporta indubbiamente una restrizione di diritto pubblico della proprietà. Essa è compatibile con la garanzia della proprietà, sancita dall' art. 26 Cost. (e in precedenza dall'art. 22ter vCost. , di analogo tenore), solo se si fonda su una base legale sufficiente, se è giustificata da un interesse pubblico preponderante e se rispetta il principio della proporzionalità (DTF 121 I 117 consid. 3b, 120 Ia 227 consid. 2a, 119 Ia 362 consid. 3a, 118 Ia 165 consid. 3b e rinvii).

Il ricorrente non contesta la base legale del provvedimento pianificatorio né in particolare pretende che questo ne sia sprovvisto, o ch'essa sia insufficiente. Egli non mette neppure in dubbio, almeno da un punto di vista astratto, l'esistenza di un interesse pubblico a sostegno del vincolo. Nega però che questo rispetti il principio della proporzionalità. È attorno a questa sola censura ch'egli sviluppa il ricorso. Si tratta di una questione che il Tribunale federale esamina di massima liberamente (DTF 121 I 117 consid. 3b, 119 Ia 88 consid. 5c/bb, 362 consid. 3a); ciò nondimeno, la Corte si impone un certo riserbo, ove occorra valutare situazioni locali meglio conosciute dall'Autorità cantonale (DTF 119 Ia 88 consid. 5c/bb, 119 Ia 411 consid. 2c, 118 Ia 394 consid. 2b, 117 Ia 430 consid. 4a).

3.- Le particelle n. yyy e xxx di Comano, appartenenti al ricorrente, così come la contigua particella n. zzz, sono attribuite alla zona AP/AC e destinate a ospitare un edificio scolastico, con le due prime classi elementari.

La scuola elementare di Comano è divisa tra due sedi. L'una sta nel centro del paese ed è destinata, con due sezioni, ai primi due anni. L'altra, per gli ulteriori tre anni, è inserita nel centro scolastico consortile di Porza e non sta, di massima, qui in discussione. La variante litigiosa è intesa a trasferire la sede delle prime due classi elementari sulle particelle n. zzz, yyy e xxx, vicine al nucleo, liberando l'attuale edificio al centro del paese per altri scopi comunali (precisamente, per l'amministrazione).

La motivazione di questo trasferimento è indicata chiaramente nel rapporto di pianificazione dell'ottobre 1997, e il TPT la considera sostenibile, condividendola. Si tratterebbe in effetti di assecondare la volontà del Comune di mantenere a lungo termine nel paese le prime due classi di scuola elementare, garantendo la possibilità di

adattare gli edifici scolastici ai fabbisogni del Comune, in funzione del pieno sfruttamento del piano regolatore e dei parametri applicabili; la nuova ubicazione offrirebbe d'altra parte spazi esterni e aree verdi sufficienti, non disponibili presso l'attuale sede.

Il ricorrente non confuta questa motivazione e contesta, siccome non proporzionata, la scelta pianificatoria litigiosa. Sostiene in realtà che il pieno sfruttamento del piano regolatore, cui sarebbero commisurati i previsti edifici e impianti pubblici, terrebbe conto di una popolazione comunale di circa 3500 abitanti, che sarebbe però raggiungibile soltanto tra un'ottantina d'anni, stante l'attuale tasso di crescita. Di conseguenza, conclude il ricorrente, di fronte a un bisogno così lontano e aleatorio, il sacrificio imposto al proprietario attraverso il vincolo sarebbe eccessivo e costituzionalmente insostenibile.

4.- I piani regolatori, che devono obbedire a una certa stabilità, e che vanno riesaminati, rispettivamente adattati in caso di notevole cambiamento delle circostanze (art. 21 cpv. 2 LPT), devono tener conto degli sviluppi prevedibili non solo per le zone edificabili (art. 15 lett. b LPT), ma anche per ogni altra fascia di utilizzazione delimitata da essi. L'interesse di una zona per attrezzature ed edifici pubblici può così consistere nei bisogni futuri della comunità, purché siano indicati precisamente dall'organo che procede alla pianificazione e l'aspettativa abbia una buona verosimiglianza di concretizzarsi. Rientra nei compiti dell'autorità addetta alla pianificazione quello di assicurare una funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio. In particolare, riguardo agli edifici e le attrezzature di pubblico interesse, occorre individuare un'ubicazione appropriata per il loro inserimento nel territorio (sentenza del Tribunale federale del 10 marzo 1995 in re S. pubblicata in ZBl 97/1996 pag. 115; DTF 114 Ia 335 consid. 2c).

Il fatto che un'opera pubblica, per la quale è stabilita una zona di edifici e impianti di interesse pubblico, venga realizzata solo a distanza di anni non esclude il pubblico interesse per la salvaguardia del terreno su cui è prevista (DTF 114 Ia 335 consid. 2c). Corrisponde in effetti al compito della pianificazione del territorio di fissare l'utilizzazione conforme del suolo a lungo termine, commisurando in particolare gli edifici e gli impianti pubblici anche alle necessità che si manifesteranno sull'arco di un periodo più esteso rispetto a quello - di quindici anni - stabilito all'art. 15 LPT (Leo Schürmann/Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Berna 1995, pag. 141; Adelio Scolari, Commentario, Bellinzona 1996, n.176, pag.127). Ciò che importa è che il bisogno sia provato in modo sufficiente e la realizzazione dell'opera pubblica prevista con una relativa certezza (DTF 114 Ia 335 consid. 2d e riferimenti).

5.-a) Il bisogno della scuola non sarebbe dimostrato, secondo il ricorrente, e la certezza di realizzarla non data. È vero che le possibilità del Comune di raggiungere i 3500 abitanti (contro i 1580 di fine 1995) si fondano su ipotesi insicure e si collocano assai lontano nel tempo. Il TPT stesso è dell'opinione che le possibilità di raggiungere la menzionata quota di abitanti siano nell'immediato futuro alquanto scarse. Tuttavia, il vincolo litigioso non è determinato soltanto dalla necessità di riservare spazi per un futuro edificio scolastico più grande e meglio dimensionato alla futura consistenza del paese. Il trasferimento della sede scolastica è motivato anche dalla volontà di collocare il nuovo edificio in un zona più adatta perché dotata di spazi verdi e di aree da gioco, assenti presso l'attuale sede. D'altra parte, la nuova ubicazione permette un ampliamento degli edifici, anche in funzione di nuovi bisogni intermedi, indipendentemente pertanto da quelli connessi al pieno sfruttamento del piano regolatore. Infine, il provvedimento pianificatorio litigioso rientra nell'ambito di un piano più generale di sistemazione degli edifici e impianti di interesse pubblico, che prevede la formazione nel nucleo del paese di un
centro diurno e lo spostamento, nello stabile adibito attualmente alle scuole elementari, di una parte dell'amministrazione.

b) Discende da quanto precede che l'interesse pubblico per il trasferimento della sede scolastica delle prime due classi elementari sulle particelle n. zzz, yyy e xxx di Comano è dato e dimostrato. Anche il principio della proporzionalità è rispettato: esso esige che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo desiderato e che un rapporto ragionevole sussista tra lo scopo perseguito e i mezzi utilizzati (DTF 124 I 107 consid. 4c/aa pag. 115 e rinvii; sentenza inedita del 4 ottobre 1994 in re Comune di Manno, consid. 2b, apparsa parzialmente in RDAT I-1995, n. 31, pag. 77 segg.). Ora, il semplice interesse economico del proprietario, volto a una migliore utilizzazione dei fondi, o al libero godimento della sua proprietà, deve cedere di fronte

all'interesse generale, inteso a realizzare un uso del suolo razionale e ordinato, nel rispetto e nella promozione degli scopi e dei principi pianificatori (DTF 119 Ia 362 consid. 5 e rinvii, 104 Ia 120 consid. 3, 103 Ia 250 consid. 2c; DFGP/UPT, Commento della legge federale sulla pianificazione del territorio, 1981, Introduzione, n. 41 lett. c). Inoltre, dal fatto che il suo fondo sia stato un tempo attribuito a una determinata zona, il proprietario non può dedurre
che la sua particella rimanga costantemente attribuita alla stessa zona (art. 21 LPT; DTF 123 I 175 consid. 3a, 120 Ia 227 consid. 2b). Non si può negare che il provvedimento litigioso, volto ad assicurare per la futura nuova sede scolastica le due particelle ospitanti la casa del ricorrente, lo colpisce particolarmente. Tuttavia, lo scopo per cui il vincolo è stato fissato, e l'idoneità dei fondi - siti in zona centrale e tali da offrire sufficienti spazi verdi ed esterni al futuro edificio scolastico - fanno chiaramente recedere dinanzi all'interesse pubblico quello privato.

c) Il ricorrente pretende che la scuola potrebbe comunque essere collocata altrove e che, in ogni caso, si volesse mantenerla nel luogo litigioso, la vasta particella n. zzz sarebbe più che sufficiente. La Corte cantonale ha preso posizione su questo argomento e rilevato che la limitazione del vincolo al solo mappale n. zzz non sarebbe possibile per motivi tecnici e architettonici; ha aggiunto che l'estensione del provvedimento a tre particelle era determinata dal rispetto dei parametri minimi delle ñorme ORL, i quali non potrebbero essere ridotti senza porre a repentaglio il corretto dimensionamento dell'opera; infine, ha osservato che la configurazione dei fondi del ricorrente, che si insinuano a mo' di cuneo nel mappale n. zzz, renderebbe difficile la costruzione dell'edificio scolastico. Si tratta di una motivazione sostenibile, che il ricorrente non contesta validamente. 6.- Viste le considerazioni che precedono, il ricorso dev'essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG).

Per questi motivi

il Tribunale federale
pronuncia :

1. Il ricorso di diritto pubblico è respinto.

2. La tassa di giustizia di fr. 3000. – è posta a carico del ricorrente.

3. Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, al Municipio di Comano, al Consiglio di Stato e al Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino.

Losanna, 10 febbraio 2000
VIZ

In nome della I Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:
Il Presidente,

Il Cancelliere,