Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 251/2008

Sentenza del 16 dicembre 2008
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Féraud, presidente,
Aemisegger, Eusebio,
cancelliere Gadoni.

Parti
G._____,
ricorrente, patrocinata dall'avv. Curzio Fontana,

contro

Comune di Sementina, 6514 Sementina,
rappresentato dal Municipio e patrocinato dall'avv. Luca Beretta Piccoli, via Ferruccio Pelli 2,
casella postale 6316, 6901 Lugano,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, residenza governativa, 6500 Bellinzona,
opponenti.

Oggetto
revisione del piano regolatore del Comune di Sementina,

ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 18 aprile 2008 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:

A.
G._____ è proprietaria del fondo part. xxx di Sementina, di originari 24'871 m2, sito in località "Ciossetto". Dal 13 agosto 2007 la particella presenta una superficie di 20'961 m2 a seguito di un frazionamento che ne ha interessato la parte nord, non oggetto del litigio. Il piano regolatore comunale, approvato il 12 aprile 1988 dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino, inseriva circa 15'600 m2 del fondo nella zona per attrezzature ed edifici pubblici (AP-EP), destinata alla costruzione di un centro scolastico e culturale, di sale multiuso, di una chiesa e di altre infrastrutture di interesse pubblico, compreso un posteggio; la superficie restante è stata inclusa nella zona residenziale estensiva R3b, rispettivamente nella zona del nucleo tradizionale NV. Il menzionato vincolo di attrezzature ed edifici pubblici corrispondeva essenzialmente a quello già sancito dal precedente piano regolatore, approvato dal Governo il 6 aprile 1973.
Con atto del 20 maggio 1988 i membri della comunione ereditaria C._____, allora proprietari della particella, si erano aggravati dinanzi al Consiglio di Stato, contestando l'attribuzione di parte del fondo alla zona AP-EP e chiedendone l'inserimento nella zona residenziale intensiva R4: la richiesta è stata respinta dal Governo contestualmente all'approvazione del piano regolatore. La comunione ereditaria ha impugnato la decisione governativa dinanzi al Gran Consiglio, che ha tuttavia stralciato dai ruoli il ricorso in seguito al ritiro da parte della proprietaria.

B.
A seguito del vincolo AP-EP, dopo una serie di atti che non occorre qui evocare, il Comune ha versato alla proprietaria un'indennità a titolo di espropriazione materiale ed ha successivamente promosso una procedura di espropriazione formale, nell'ambito della quale ha ottenuto l'anticipata immissione in possesso, a partire dal 1°gennaio 2004, di circa 15'699 m2 del fondo part. xxx (cfr. sentenze 1P.132/2002 del 5 agosto 2002 e 1P.477/2004 del 25 gennaio 2005). Frattanto, il Comune ha edificato, nella parte sud del fondo, le opere previste nella prima fase di realizzazione del progetto, vale a dire una sala multiuso, una palestra, un viale di accesso e un'area di posteggio.

C.
Il 7 marzo 2005 il Consiglio comunale di Sementina ha adottato la revisione del piano regolatore, confermando ulteriormente le restrizioni a carico della particella xxx. La superficie riservata a scopi pubblici del fondo è quindi stata vincolata per la realizzazione di un centro scolastico e culturale, di sale multiuso e di ulteriori servizi, di una chiesa, di un posteggio e di una strada di raccolta. La porzione non soggetta al vincolo AP-EP è invece stata attribuita in parte alla zona del nucleo tradizionale NV e per il rimanente alla zona residenziale semi intensiva R3. Per quanto situata a nord del settore AP-EP, la zona residenziale semi intensiva R3 è stata gravata da una linea di arretramento delle costruzioni di 20 m verso l'area vincolata.
Contro tale decisione, la proprietaria si è aggravata dinanzi al Consiglio di Stato che, con risoluzione del 12 giugno 2007, ha accolto il ricorso unicamente per quanto riguarda la definizione della linea di arretramento delle costruzioni. Il Governo ha per il resto respinto le contestazioni della proprietaria e approvato la revisione del piano regolatore.

D.
Con sentenza del 18 aprile 2008 il Tribunale cantonale amministrativo ha parzialmente accolto un ricorso presentato dalla proprietaria contro la risoluzione governativa, espungendo dal piano regolatore la funzione "chiesa" prevista sul citato comparto AP-EP e ordinando la sospensione dell'evasione del gravame presentato dinanzi al Governo per quanto concerne il vincolo di posteggio "P" previsto lungo via alla Chiesa a carico del fondo part. xxx. La Corte cantonale ha rilevato che il vincolo di "chiesa" esisteva solo sulla carta, ma era in realtà stato abbandonato dal Comune, mentre sul vincolo di posteggio, la cui ubicazione non era peraltro stata condivisa dal Governo, non poteva essere statuito fino a quando non sarebbe stato accertato il fabbisogno di posteggi pubblici.

E.
G._____ si aggrava contro questa sentenza con un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo di modificare il piano regolatore comunale nel senso di limitare il vincolo AP-EP a carico del suo fondo a una superficie di 7'674 m2 e di assegnare la superficie rimanente alla zona residenziale semi intensiva R3. In via subordinata, chiede di limitare l'area soggetta al vincolo AP-EP a un massimo di 11'240 m2. La ricorrente fa valere la violazione di norme del diritto pianificatorio e costituzionale, nonché l'accertamento inesatto dei fatti.

F.
La Corte cantonale e il Consiglio di Stato si riconfermano nelle loro rispettive decisioni, mentre il Comune di Sementina postula la reiezione del gravame nella misura della sua ammissibilità. La ricorrente e il Comune hanno ribadito le loro richieste nell'ambito di un ulteriore scambio di scritti.

Diritto:

1.
1.1 Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 134 IV 36 consid. 1, 133 II 249 consid. 1.1).

1.2 Il giudizio impugnato concerne una procedura ricorsuale in materia di pianificazione del territorio. Giusta l'art. 82 lett. a LTF il Tribunale federale giudica i ricorsi contro le decisioni pronunciate in cause di diritto

pubblico. Questo rimedio è dato anche nel campo del diritto edilizio e della pianificazione del territorio, come è qui il caso. La LTF non prevede infatti un'eccezione al riguardo e l'art. 34 cpv. 1 LPT, nella versione in vigore dal 1°gennaio 2007, stabilisce che i rimedi giuridici proponibili dinanzi alle autorità federali sono retti dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale (cfr. DTF 133 II 400 consid. 2.1, 409 consid. 1.1).

1.3 La ricorrente ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore (art. 89 cpv. 1 lett. a LTF) e, quale proprietaria del fondo oggetto della restrizione di interesse pubblico, è direttamente toccata dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica (art. 89 cpv. 1 lett. b e c LTF). Presentato tempestivamente (art. 100 cpv. 1 LTF) contro una decisione pronunciata in una causa di diritto pubblico (art. 82 lett. a LTF), da un'autorità cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF), il gravame adempie i citati presupposti di ammissibilità.

2.
2.1 Secondo l'art. 90 LTF il ricorso al Tribunale federale è ammissibile contro le decisioni che pongono fine al procedimento. Giusta l'art. 91 LTF, il ricorso è inoltre ammissibile contro le decisioni parziali, vale a dire che concernono soltanto talune conclusioni, se queste possono essere giudicate indipendentemente dalle altre (lett. a), o che pongono fine al procedimento solo per una parte dei litisconsorti (lett. b). Eccettuati i casi disciplinati dall'art. 92 LTF, il ricorso contro le decisioni pregiudiziali e incidentali, notificate separatamente, è per contro ammissibile unicamente se possono causare un pregiudizio irreparabile o se l'accoglimento del ricorso comporterebbe immediatamente una decisione finale consentendo di evitare una procedura probatoria defatigante o dispendiosa (art. 93 cpv. 1 lett. a e b LTF).

2.2 Adducendo che la sentenza impugnata comporterebbe l'approvazione del piano regolatore, la ricorrente sostiene ch'essa sarebbe finale giusta l'art. 90 LTF. A torto. Nella risoluzione di approvazione del piano regolatore, il Consiglio di Stato ha in effetti sospeso la decisione relativa ai posteggi pubblici, imponendo al Comune di accertarne il fabbisogno. Nel giudizio impugnato, la Corte cantonale ha rilevato che il Governo avrebbe in tale circostanza pure dovuto sospendere l'evasione del gravame della ricorrente per quanto concerne il vincolo di posteggio a carico del suo fondo: tanto più che, per questo specifico impianto, oltre alla mancanza di accertamenti sul fabbisogno, il Governo non aveva nemmeno condiviso l'ubicazione stabilita dal Comune. La Corte cantonale ha quindi disposto nella sua sentenza la sospensione della decisione concernente il posteggio a carico della particella xxx. Su questo aspetto la causa è in sostanza rinviata al Comune per ulteriori accertamenti.

2.3 La decisione impugnata non è quindi una decisione finale, poiché non pone fine al procedimento (cfr. art. 90 LTF), ma lascia ancora aperto perlomeno l'aspetto della funzione di posteggio del vincolo AP-EP a carico del fondo della ricorrente. Non è nemmeno una decisione parziale giusta l'art. 91 LTF, siccome non si tratta manifestamente di un caso di applicazione dell'art. 91 lett. b LTF (decisione che pone fine al procedimento soltanto per una parte dei litisconsorti), né sono adempiute le condizioni dell'art. 91 lett. a LTF (decisione che concerne soltanto talune conclusioni, se queste possono essere giudicate indipendentemente dalle altre). In quest'ultimo caso, occorre infatti che l'autorità si pronunci a titolo definitivo su una o più domande giudicabili a titolo indipendente (cumulo di azioni). Non si è per contro confrontati con una decisione parziale quando, come in concreto, l'autorità statuisce su taluni aspetti materiali di un'unica domanda (DTF 133 V 477 consid. 4.1.2). Questa prassi si scosta pertanto dalla previgente giurisprudenza in materia di ricorso di diritto amministrativo, che ammetteva una decisione parziale, quindi di natura finale, laddove il giudizio impugnato risolveva definitivamente un aspetto di
principio dell'oggetto litigioso (DTF 134 II 137 consid. 1.3, 133 V 477 consid. 4.1.3).

2.4 In concreto, i giudici cantonali si sono pronunciati sia sulla necessità del vincolo AP-EP con riferimento alla contenibilità del piano regolatore, sia su talune singole funzioni di tale vincolo, quali in particolare la possibile realizzazione di una nuova scuola elementare e la rinuncia alla destinazione di chiesa. Sulla funzione di posteggio, hanno per contro rinviato la causa al Comune per ulteriori accertamenti. Essi non hanno quindi statuito a titolo definitivo su talune domande giudicabili a titolo indipendente, ma su determinate censure concernenti l'unico oggetto del litigio (cfr. DTF 134 III 426 consid. 1.2, 133 V 477 consid. 4.3), vale a dire

il vincolo AP-EP a carico del fondo part. xxx. Il giudizio sul punto oggetto del rinvio, volto ad accertare il fabbisogno di posteggi, dipende del resto anche dalle caratteristiche degli edifici previsti nel comparto di interesse pubblico. La questione dei posteggi sul fondo part. xxx, riguardo alla quale il Comune beneficia ancora di apprezzamento, è di conseguenza connessa con le funzioni complessive del vincolo AP-EP. In tali circostanze, la sentenza impugnata costituisce una decisione incidentale, che può essere oggetto di un ricorso diretto al Tribunale federale solo alle
condizioni poste dall'art. 93 LTF (DTF 133 V 477 consid. 4.2).

2.5 Secondo l'art. 93 cpv. 1 LTF il ricorso contro una decisione incidentale è ammissibile se può causare un pregiudizio irreparabile (lett. a) o se l'accoglimento del ricorso comporterebbe immediatamente una decisione finale consentendo di evitare una procedura probatoria defatigante o dispendiosa (lett. b). Queste condizioni di ammissibilità, il cui adempimento deve di principio essere dimostrato dalla ricorrente (DTF 134 III 426 consid. 1.2 in fine), mirano a sgravare il Tribunale federale, che deve di massima esprimersi con un'unica decisione sull'oggetto del litigio, evitando di pronunciarsi parzialmente senza un esaustivo accertamento della fattispecie nell'ambito di una fase precedente della procedura. Se eventuali pregiudizi possono essere eliminati in modo proporzionato anche nel contesto di un esame successivo all'emanazione del giudizio finale, il Tribunale federale non entra quindi nel merito di impugnative contro decisioni pregiudiziali e incidentali (cfr. sentenza 1C 119/2008 del 21 novembre 2008, consid. 1.3.2, destinata a pubblicazione).
La ricorrente non sostiene di subire un pregiudizio irreparabile ai sensi dell'art. 93 cpv. 1 lett. a LTF, che non è comunque ravvisabile nel semplice prolungamento della procedura o nell'aumento dei costi legati alla causa (DTF 134 II 137 consid. 1.3.1, 133 V 477 consid. 5.2.1 e 5.2.2). D'altra parte, un accoglimento del ricorso in esame, nel senso di imporre in questa sede una limitazione della superficie del fondo part. xxx gravata dal vincolo, potrebbe sì rendere superflui ulteriori accertamenti riguardo al posteggio previsto sulla particella, ma non comporterebbe un risparmio rilevante del dispendio sotto il profilo procedurale, poiché gli accertamenti richiesti sono tutto sommato limitati, circoscritti al fabbisogno e all'ubicazione di tale impianto. Essi non comportano quindi una procedura istruttoria defatigante o dispendiosa giusta l'art. 93 cpv. 1 lett. b LTF (cfr. sentenza 1C 295/2007 del 23 gennaio 2008, consid. 1.2).

3.
Ne segue che il ricorso è inammissibile. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico della ricorrente (art. 66 cpv. 1 LTF). Non possono essere attribuite ripetibili al Comune di Sementina (art. 68 cpv. 3 LTF; DTF 134 II 117 consid. 7).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Il ricorso è inammissibile.

2.
Le spese giudiziarie di fr. 1'500.– sono poste a carico della ricorrente.

3.
Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 16 dicembre 2008

In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere:

Féraud Gadoni