

# **BGer 1C\_152/2023 vom 28. November 2023**

Bundesgericht, 2023-11-28, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_152\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_152_2023)

FR: TF 1C\_152/2023 du 28 novembre 2023

IT: TF 1C\_152/2023 del 28 novembre 2023

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Presentato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale in ambito edilizio, il ricorso in materia di diritto pubblico è ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, art. 86 cpv. 1 lett. d, art. 90 e art. 100 cpv. 1 LTF . La ricorrente, proprietaria dei fondi dedotti in edificazione, è legittimata giusta l' art. 89 cpv. 1 LTF ad aggravarsi in questa sede contro il predetto giudizio, che le nega il rilascio della licenza edilizia.

### **E. 2.1**

Secondo l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , il gravame dev'essere motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché l'atto impugnato viola il diritto. Il Tribunale federale esamina in linea di principio solo le censure sollevate ( DTF 142 I 99 consid. 1.7.1). Esamina inoltre le censure di violazione di diritti costituzionali solo se adempiono le rigorose esigenze di motivazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF . Ciò significa che, con riferimento ai motivi della decisione impugnata, la ricorrente deve indicare in modo chiaro e dettagliato in che modo sarebbero stati violati i suoi diritti costituzionali ( DTF 147 I 73 consid. 2.1; 143 II 283 consid. 1.2.2; 142 III 364 consid. 2.4).

### **E. 2.2**

La ricorrente invoca una serie di diritti costituzionali quali il principio della buona fede, il divieto dell'arbitrio, il principio dell'uguaglianza giuridica e la garanzia della proprietà. Nella misura in cui non si confronta tuttavia specificatamente con i considerandi della sentenza impugnata, spiegando con una motivazione puntuale per quali ragioni essi violerebbero tali diritti costituzionali, il ricorso non adempie gli esposti requisiti di motivazione e non può quindi essere vagliato nel merito. Il gravame è parimenti inammissibile laddove la ricorrente fonda le sue argomentazioni sulla decisione del Consiglio di Stato, omettendo di confrontarsi con i considerandi della sentenza dell'ultima istanza cantonale, unico oggetto dell'impugnativa in questa sede (cfr. art. 86 cpv. 1 lett. d e art. 86 cpv. 2 LTF ). La Corte cantonale non ha infatti condiviso tutte le considerazioni della decisione governativa, ma ha esposto una propria motivazione, che spettava alla ricorrente contestare in modo puntuale.

### **E. 3.1**

La ricorrente lamenta una violazione dell' art. 21 cpv. 2 LPT , adducendo che, nella fattispecie, non si sarebbe verificato un notevole cambiamento delle circostanze, tale da giustificare un riesame della pianificazione. Rimprovera alla Corte cantonale di avere attribuito un'importanza eccessiva alla vetustà del piano particolareggiato, che a suo dire non risalirebbe al 1993, bensì al 2009, essendo state approvate in quell'anno delle varianti di aggiornamento del piano regolatore. Ritiene quindi che non sarebbe determinante né il fatto che il Municipio di Lugano abbia incaricato nel giugno del 2005 il suo pianificatore di

studiare una proposta di variante del PPCB, né la circostanza secondo cui il complesso ecclesiastico formato dalla chiesa di Biogno, dal cimitero e dalla via crucis sia censito dal 2005 nell'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS). La ricorrente ritiene altresì che il mandato conferito al pianificatore comunale di studiare una variante pianificatoria non avrebbe necessariamente dovuto condurre ad una riduzione delle possibilità edificatorie del comparto, trattandosi di superfici edificabili a scopi residenziali pregiate e ormai divenute rare.

### **E. 3.2**

Un piano di utilizzazione adottato sotto l'egida della LPT, in conformità quindi con i principi pianificatori previsti dalla stessa, è di principio vincolante e le restrizioni della proprietà imposte ai proprietari interessati sono presunte valide (cfr. art. 21 cpv. 1 LPT ). Questo strumento pianificatorio, al fine di adempiere gli scopi per i quali è stato introdotto, deve infatti beneficiare di una certa stabilità. Secondo l' art. 21 cpv. 2 LPT , un cambiamento notevole delle circostanze può tuttavia giustificare un riesame e, se necessario, un adattamento del piano di utilizzazione. Sotto questo profilo, l' art. 21 cpv. 2 LPT distingue due fasi: una prima fase in cui occorre vagliare se le circostanze sono mutate in modo talmente considerevole da dovere riesaminare il piano di utilizzazione; una seconda fase nella quale viene se del caso eseguito l'adattamento del piano. La questione di sapere se il piano di utilizzazione debba essere adattato presuppone la ponderazione di una pluralità di interessi, tenendo segnatamente conto della durata raggiunta dal piano, del suo grado di precisione e di realizzazione, della portata della modifica prevista e dell'interesse che la giustificerebbe ( DTF 148 II 417 consid. 3.2; 140 II 25 consid. 3.1 e rispettivi rinvii). Nell'ambito della prima fase, le esigenze sono meno severe. Un riesame della pianificazione si giustifica infatti già quando le circostanze si sono modificate dall'adozione del piano e le modifiche concernono aspetti determinanti per la pianificazione del territorio ed esse sono rilevanti. In questa fase, la rilevanza deve essere ammessa già quando entra in considerazione un adattamento della pianificazione del comparto in esame e i contrapposti interessi della sicurezza giuridica e dell'affidamento nella stabilità del piano non sono talmente importanti da escludere d'acchito un suo adattamento. Se questi presupposti sono adempiuti, spetterà in seguito al Comune eseguire la necessaria ponderazione degli interessi e decidere se e in che misura si imponga un adattamento del piano ( DTF 148 II 417 consid. 3.2; 140 II 25 consid. 3.2; sentenza 1C\_297/2022 dell'11 ottobre 2023 consid. 2.1.1).

L'orizzonte pianificatorio della zona edificabile tiene conto di una previsione di quindici anni (cfr. art. 15 cpv. 1 LPT , art. 33 cpv. 1 della legge ticinese sullo sviluppo territoriale, del 21 giugno 2011 [LST; RL 701.100]). Dopo questo termine, il piano deve di massima essere verificato e, se del caso, adattato ( DTF 131 II 728 consid. 2.6 pag. 734). Ne deriva che più un piano è datato, più la stabilità di cui beneficia in virtù dell' art. 21 cpv. 1 LPT viene meno (cfr., per il caso contrario, DTF 128 I 190 consid. 4.2; sentenza 1C\_131/2013 del 19 agosto 2013 consid. 3.2, in: RtiD I-2014, pag. 240 segg.).

### **E. 3.3**

La Corte cantonale ha rilevato che il PPCB costituisce un piano con un grado di precisione elevato, che persegue lo scopo di tutelare e di valorizzare la collina di Biogno e la relativa chiesa. Esso definisce nel dettaglio le aree non edificabili, finalizzate a salvaguardare la visibilità e la prospettiva della chiesa, nonché i perimetri di edificazione, suddivisi in comparti, in cui devono essere compresi i volumi costruibili. La Corte cantonale ha inoltre

accertato che il PPCB presenta un alto grado di attuazione, giacché la maggioranza dei 14 comparti edificabili è stata nel frattempo costruita, rimanendo ora essenzialmente da edificare solo i comparti (IV, V, VI e VII) che interessano i fondi della ricorrente. I giudici cantonali hanno rilevato che l'alto grado di precisione e di realizzazione del PPCB depongono per il mantenimento della sua validità. Hanno tuttavia considerato che il periodo di durata del piano, confermato nel 1993 nell'ambito della revisione generale del piano regolatore, raggiungeva già 24 anni al momento della presentazione della domanda di costruzione (9 maggio 2017) e oltrepassava quindi significativamente l'orizzonte pianificatorio quindicennale della zona edificabile. Ciò imponeva di verificare la necessità di una revisione o di un adattamento della pianificazione. La precedente istanza ha altresì rilevato che, alla lunga durata del piano, si aggiungeva la circostanza che il complesso ecclesiastico costituito dalla chiesa, dal cimitero e dalla via crucis era censito nell'ISOS dal 2005. Ha constatato che l'inventario inseriva la maggior parte dei fondi della ricorrente nell'intorno circoscritto I con obiettivo di salvaguardia "a" e con la raccomandazione, in particolare, di istituire un divieto di edificazione. Questa circostanza, successiva all'approvazione del PPCB, era di rilievo e doveva essere presa in considerazione, concorrendo a giustificare il riesame della pianificazione. La Corte cantonale ha pure tenuto conto del possibile sovradimensionamento della zona edificabile e del conseguente obbligo di ridurla. Ha quindi concluso che una licenza edilizia non poteva essere rilasciata prima di riesaminare la pianificazione: spettava poi al Comune valutare nell'ambito della seconda fase le conseguenze del riesame, segnatamente con riferimento ai fondi della ricorrente.

#### **E. 3.4**

Richiamando la tesi esposta nella decisione governativa, la ricorrente sostiene che la pianificazione vigente non risalirebbe al 1993, bensì al 2009, essendo intervenute in quell'anno delle varianti di aggiornamento del piano regolatore. La Corte cantonale ha però spiegato i motivi per cui l'opinione del Consiglio di Stato non poteva essere condivisa. Ha segnatamente rilevato che, a differenza di quanto avvenuto nel 1993, nel 2009 non è stata eseguita una revisione generale. Inoltre, le varianti del 2009 non concernevano il PPCB, bensì altri aspetti. La Corte cantonale ha altresì rilevato che, per quanto riguardava specificatamente il PPCB, il Municipio di Lugano aveva incaricato nel 2005 il proprio pianificatore di studiare una proposta di variante, ciò che ha portato alle proposte del 2010 e nel 2012, le quali non risultano tuttavia avere avuto un seguito dopo i preavvisi sfavorevoli dell'autorità cantonale. La ricorrente non si confronta specificatamente con questi accertamenti e non li sostanzia d'arbitrio con una motivazione conforme alle esigenze dell'art. 106 cpv. 2 LTF. L'accertamento secondo cui le varianti di aggiornamento del piano regolatore del 2009 non hanno modificato il PPCB è quindi vincolante per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF). Alla luce di queste circostanze, non vi sono ragioni per rivenire sulla constatazione della Corte cantonale secondo cui il PPCB, confermato nel 1993, aveva raggiunto una durata di 24 anni quando è stata presentata la domanda di costruzione litigiosa. Rettamente i giudici cantonali hanno quindi rilevato che tale durata oltrepassava significativamente l'orizzonte pianificatorio di quindici anni. In considerazione di questo importante lasso temporale, gli interessi della sicurezza giuridica e dell'affidamento nella stabilità del piano, che potrebbero contrapporsi ad un adattamento della pianificazione del comparto in discussione, sono conseguentemente limitati (DTF 148 II 417 consid. 3.6.2; sentenze 1C\_297/2022, citata, consid. 2.2.2; 1C\_269/2012 del 22 agosto 2012 consid. 3.2). Nella misura in cui la ricorrente fonda prevalentemente le sue argomentazioni ricorsuali su una durata del PPCB di soli otto anni, fondandosi a torto sulla

data del 2009, il gravame è infondato.

### **E. 3.5.1**

La ricorrente sostiene che il PPCB persegue lo scopo di tutelare e di valorizzare la collina di Biogno e la chiesa, definendo già delle aree inedificabili destinate a proteggere il complesso monumentale ecclesiastico. Ritiene che il piano particolareggiato avrebbe perciò recepito anticipatamente la raccomandazione dell'ISOS di istituire un divieto di edificazione. Adduce inoltre che l'inserimento del comprensorio nell'ISOS non rappresenterebbe un notevole cambiamento delle circostanze suscettibile di comportare un riesame della pianificazione.

### **E. 3.5.2**

La Corte cantonale ha considerato che il complesso ecclesiastico di Biogno è inserito nell'ISOS a partire dal 2005. Ha al riguardo fatto riferimento alla descrizione del 2005 della scheda dell'inventario. Risulta invero che la località di Biogno è stata inventariata quale frazione (casale) già con la modifica del 9 novembre 1994, entrata in vigore il 1° gennaio 1995, della previgente ordinanza del 9 settembre 1981 riguardante l'inventario federale degli abitati meritevoli di protezione (OIAMP; RU 1994 2726 e 2732). La questione non è comunque decisiva, giacché l'inserimento dell'oggetto nell'inventario è in ogni caso successivo al PPCB del 1993 e, come accertato dalla Corte cantonale, non stato specificatamente preso in considerazione nell'ambito dell'allestimento del PPCB.

Il Tribunale federale ha già avuto modo di precisare che l'inserimento di un oggetto nell'ISOS posteriormente all'adozione del piano di utilizzazione costituisce un elemento da prendere in considerazione tra quelli suscettibili di giustificare un controllo incidentale della pianificazione (sentenze 1C\_645/2020 del 21 ottobre 2021 consid. 3.7; 1C\_87/2019 dell'11 giugno 2020 consid. 3.2; 1C\_308/2017 del 4 luglio 2018 consid. 3.2.2). La ricorrente sostiene che il PPCB proteggerebbe già la chiesa di Biogno e la collina prevedendo in particolare dei perimetri di edificazione entro i quali devono essere comprese le costruzioni. In concreto, l'ISOS prevede però una protezione più estesa del complesso ecclesiastico rispetto a quella prevista dall'attuale PPCB, delimitando un comparto che dovrebbe essere mantenuto completamente inedificato. Ora, questo inventario è di rilievo nell'applicazione della pianificazione territoriale, nell'ambito della quale devono essere attuati gli obiettivi di protezione e deve essere eseguita una ponderazione degli interessi, segnatamente sotto il profilo della tutela del paesaggio (DTF 147 II 351 consid. 4.3; 135 II 209 consid. 2.1; sentenza 1C\_87/2019, citata, consid. 3.1.2). Nella fattispecie, l'inserimento della frazione di Biogno nell'ISOS può richiedere una revisione del PPCB, in particolare con riferimento al perimetro di protezione della chiesa e all'edificabilità del settore più vicino alla stessa, per il quale l'ISOS prevede il mantenimento di un'area libera da costruzioni. Considerata la situazione sensibile del comprensorio sotto il profilo paesaggistico, ancora caratterizzato da ampie superfici verdi, si giustifica quindi di riesaminare la compatibilità della pianificazione comunale con gli obiettivi di protezione dell'inventario.

### **E. 3.6.1**

La ricorrente sostiene che nulla agli atti permetterebbe di ritenere che, nella fattispecie, la zona edificabile è sovradimensionata e deve essere ridotta in applicazione dell' art. 15 cpv. 2 LPT . A maggior ragione ove si consideri che, per la sua situazione, il comparto in questione avrebbe una vocazione residenziale medio-alta essendo anche ben collegato al centro urbano. Rimprovera altresì alla Corte cantonale di avere sottovalutato l'alto grado di

dettaglio e di attuazione raggiunto dal PPCB.

### **E. 3.6.2**

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'entrata in vigore, il 1° maggio 2014, della novella del 15 giugno 2012, che prevede espressamente l'obbligo di ridurre le zone edificabili sovradimensionate ( art. 15 cpv. 2 LPT ), non costituisce da sola un notevole cambiamento delle circostanze che giustificerebbe di procedere a un controllo pregiudiziale del piano di utilizzazione. Occorre che vi si aggiungano altre circostanze, tra cui l'ubicazione delle particelle nella zona edificabile esistente, il grado di urbanizzazione o il periodo di esistenza del piano ( DTF 148 II 417 consid. 3.3 pag. 421; 144 II 41 consid. 5.2; sentenze 1C\_297/2022, citata, consid. 2.1.2; 1C\_619/2019 del 6 agosto 2020 consid. 7.1.3).

In concreto, il fatto che il piano particolareggiato abbia raggiunto una durata rilevante (24 anni al momento della presentazione della domanda di costruzione) e che i fondi della ricorrente siano ubicati in un comprensorio paesaggisticamente sensibile interessato dall'ISOS, costituiscono come visto criteri suscettibili di giustificare il riesame della pianificazione. A ragione, la Corte cantonale ha quindi ritenuto che anche il possibile sovradimensionamento della zona edificabile poteva perciò essere preso in considerazione quale ulteriore criterio a sostegno della necessità di un controllo del PPCB. Contrariamente all'opinione della ricorrente, il fatto che le particelle si presterebbero ad un uso residenziale e sarebbero ben collegate al centro urbano, non esclude di per sé che il piano possa essere sovradimensionato e che la zona edificabile debba essere ridotta nell'ambito di un adattamento dello stesso. Né la Corte cantonale ha omesso di considerare l'alto grado di precisione e di realizzazione del PPCB. Rettamente ha infatti rilevato che la durata considerevole raggiunta dal piano nella fattispecie, l'inserimento del comprensorio nell'ISOS, intervenuto dopo la sua adozione, e la necessità di ridurre una zona edificabile possibilmente sovradimensionata ne giustificavano comunque il riesame.

### **E. 3.7**

Tenuto conto dell'insieme delle circostanze, la Corte cantonale ha ritenuto a ragione che una licenza edilizia per l'edificazione dei fondi della ricorrente non poteva essere rilasciata senza previamente procedere a un riesame della pianificazione in vigore.

### **E. 4.1**

La ricorrente fa valere la violazione del principio dell'uguaglianza giuridica ( art. 8 Cost. ), del divieto dell'arbitrio e della tutela della buona fede ( art. 9 Cost. ), come pure della garanzia della proprietà ( art. 26 Cost. ). Adduce di essere l'unica proprietaria colpita da un'inedificabilità dei fondi all'interno del comprensorio del PPCB, le particelle appartenenti ad altri proprietari essendo già state pressoché interamente edificate.

### **E. 4.2**

Premesso che la ricorrente non sostanzia la violazione dei suoi diritti costituzionali con una motivazione conforme alle esigenze dell' art. 106 cpv. 2 LTF (cfr. consid. 2.2), essa disattende che in concreto la Corte cantonale non si è pronunciata in modo definitivo sull'edificabilità o meno dei suoi fondi. La questione di un'eventuale riduzione dell'edificabilità dei fondi concerne l'eventuale adattamento della pianificazione, che dovrà se del caso essere eseguito dal Comune nell'ambito della seconda fase. Parimenti, la questione dell'eventuale sacrificio particolare che dovesse subire la ricorrente a seguito

delle future modifiche pianificatorie è prematura in questa sede ed esula dall'oggetto del litigio. Per il resto, laddove accenna alla tutela della buona fede, la ricorrente disattende che, alla luce del tempo trascorso dall'adozione dell'attuale PPCB, essa non può continuare a fare affidamento sul fatto che i suoi fondi rimangano costantemente attribuiti alla stessa zona ( DTF 123 I 175 consid. 3a; sentenza 1C\_131/2013 del 19 agosto 2013 consid. 3.2). La censura, in quanto ammissibile, è pertanto infondata.

#### **E. 5**

Visto l'esito del ricorso, non occorre vagliare le censure ricorsuali concernenti il progetto di costruzione, che la Corte cantonale ha esaminato a titolo abbondanziale.

#### **E. 6**

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso deve essere respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono pertanto poste a carico della ricorrente ( art. 66 cpv. 1 LTF ). Non si assegnano ripetibili agli oppositori, non invitati a presentare una risposta al ricorso ( art. 68 cpv. 1 LTF ).

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