

BGer 1C_273/2024 vom 26. November 2024

Bundesgericht, 2024-11-26, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_273_2024

FR: TF 1C_273/2024 du 26 novembre 2024

IT: TF 1C_273/2024 del 26 novembre 2024

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 (quest'ultimo in relazione con l' art. 46 cpv. 1 lett. a LTF). L'assemblea dei comproprietari ha autorizzato il rappresentante della comunione ad adire il Tribunale federale (cfr. 712t cpv. 2 CC; DTF 114 II 310 consid. 2; sentenza 1C_289/2007 del 27 dicembre 2007 consid. 1.2). La legittimazione ricorsuale della ricorrente giusta l' art. 89 cpv. 1 LTF è quindi certamente data. Essendo aperta la via del rimedio ordinario, con il quale può essere censurata anche la violazione dei diritti costituzionali (DTF 133 I 201 consid. 1), il ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 113 segg. LTF) è inammissibile.

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

Nella misura in cui la ricorrente critica in modo generale la decisione impugnata, senza confrontarsi specificatamente con i considerandi della stessa, spiegando con una motivazione puntuale per quali ragioni violerebbero le disposizioni invocate, 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 lamenta un accertamento arbitrario dei fatti, senza tuttavia confrontarsi con i fatti accertati nella sentenza impugnata e senza quindi sostanziarli d'arbitrio con una motivazione conforme alle esigenze dell' art. 106 cpv. 2 LTF .

Non rispetta in particolare gli esposti requisiti di motivazione, ed è perciò inammissibile, anche la censura, generica, relativa alla verifica della sufficiente disponibilità di rifugi della protezione civile. La ricorrente non si confronta infatti con il considerando n. 7.4 della sentenza impugnata, in cui la Corte cantonale ha accertato che il Comune di Lugano rientrava nell'elenco dei Comuni esonerati dalla realizzazione del rifugio obbligatorio nel settore abitativo, ed ha ritenuto quindi corretto il prelievo di un contributo sostitutivo in applicazione dell'art. 61 cpv. 1 della legge federale del 20 dicembre 2019 sulla protezione

della popolazione e sulla protezione civile (LPPC; RS 520.1).

E. 3.1

La ricorrente fa valere la violazione degli art. 29 e 30 Cost. Lamenta il fatto che, contrariamente a quanto imporrebbero le disposizioni in materia di ricusa, la decisione governativa del 27 aprile 2022 non indica i funzionari del Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato che hanno partecipato all'istruzione e alla redazione della stessa.

E. 3.2

La garanzia di imparzialità delle autorità non giudiziarie (segnatamente amministrative o del potere esecutivo) deve essere esaminata sotto il profilo dell' art. 29 cpv. 1 Cost. Analogamente a quanto vale nella procedura giudiziaria, l'aspetto centrale dell'assenza di prevenzione dell'autorità amministrativa impone ch'essa non si sia già determinata sull'esito della procedura. L'indipendenza delle autorità non giudiziarie deve essere valutata secondo le specificità del singolo caso, tenendo conto dei loro compiti e della loro funzione. Se un cumulo di mansioni è inerente alla regolamentazione delle competenze ed è quindi inevitabile, di massima non è data una prevenzione inammissibile ai sensi dell' art. 29 cpv. 1 Cost. (DTF 140 I 326 consid. 5.2; sentenza 1C_76/2022 del 18 ottobre 2022 consid. 4.2 e rinvio). Secondo la giurisprudenza, la parte che intende chiedere la ricusazione di una persona che opera in seno a un'autorità deve presentare senza indugio la relativa domanda (DTF 148 V 225 consid. 3.2; 140 I 271 consid. 8.4.3). Ciò non implica tuttavia che la composizione dell'autorità giudicante deve essere previamente comunicata in modo espresso alle parti, essendo sufficiente che i membri della stessa siano indicati in una fonte pubblicamente accessibile, come per esempio l'annuario ufficiale cantonale o la pagina internet dell'autorità adita (140 I 271 consid. 8.4.3; 139 III 120 consid. 3.2.1).

E. 3.3

Come detto, la ricorrente lamenta la violazione degli art. 29 e 30 Cost. Tuttavia, non essendo il Consiglio di Stato un'autorità giudiziaria, l' art. 30 Cost. non è in concreto applicabile (DTF 149 I 343 consid. 7.2.1; 140 I 326 consid. 5.2). La ricorrente non fa poi valere la lesione degli art. 52 e 54 della legge ticinese sulla procedura amministrativa, del 24 settembre 2013 (LPAm; RL 165.100), relativi alla domanda di ricusazione nel procedimento in sede cantonale, applicati nella fattispecie dalla Corte cantonale. Conformemente a quanto accertato nella sentenza impugnata, il nominativo dei funzionari del Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato figura sulla relativa pagina internet dell'amministrazione cantonale. A ragione, la Corte cantonale ha quindi ritenuto che la ricorrente avrebbe dovuto fare valere tempestivamente eventuali motivi di ricusazione nei confronti di determinati collaboratori del Servizio interessato. Peraltro, anche in questa sede, essa si limita a lamentare la mancata indicazione dei funzionari che avrebbero istruito la causa o redatto il progetto di decisione del Consiglio di Stato. Non adduce però l'esistenza di uno specifico motivo di ricusazione nei confronti di un determinato membro o collaboratore dell'autorità in questione. La censura deve quindi essere respinta nella misura della sua ammissibilità.

E. 4.1

La ricorrente lamenta un accertamento arbitrario dei fatti e un diniego di giustizia. Rimprovera alla Corte cantonale di non avere accertato d'ufficio i fatti, violando così l'art. 25 LPAm, ed omettendo in particolare di tenere conto del contenuto delle schede R1 e R6 del piano direttore cantonale. In sostanza, secondo la ricorrente, i giudici cantonali non

avrebbero accertato i fatti determinanti per stabilire se una revisione del piano regolatore comunale potesse entrare in considerazione o meno.

E. 4.2

Con queste argomentazioni, la ricorrente critica in modo appellatorio la sentenza impugnata, ma non si confronta con gli accertamenti esposti nella stessa e non li sostanzia d'arbitrio con una motivazione conforme alle esigenze dell' art. 106 cpv. 2 LTF . Contrariamente alla tesi ricorsuale, la Corte cantonale ha preso in considerazione e si è confrontata con le schede R1 e R6 del piano direttore cantonale (cfr. sentenza impugnata, pag. 16), esponendo le ragioni per cui non le ha valutate a sostegno di un cambiamento notevole delle circostanze, tale da giustificare un riesame del piano regolatore nell'ambito della domanda di costruzione. La questione concerne tutt'al più l'applicazione del diritto federale (art. 21 cpv. 2 LPT) e, dandosene le condizioni, verrà esaminata nei considerandi seguenti. La ricorrente accenna inoltre all'art. 25 cpv. 1 LPAm, secondo cui l'autorità amministrativa accerta d'ufficio i fatti, non è vincolata alle domande di prova delle parti e valuta le prove secondo libero convincimento. Omette tuttavia di contestualmente considerare l'art. 26 LPAm, che impone alle parti un obbligo di cooperazione nell'accertamento dei fatti. Le critiche generiche della ricorrente riguardo ad un preteso mancato accertamento dei fatti determinanti, non rendono seriamente ravvisabile né l'arbitrarietà dei fatti accertati nel giudizio impugnato né la manifesta violazione delle citate disposizioni procedurali cantonali.

E. 5.1

La ricorrente sostiene che la Corte cantonale avrebbe abusato del suo potere di apprezzamento, sostituendosi all'autorità comunale, competente in materia di pianificazione del territorio. Le rimprovera altresì una violazione dell'autonomia comunale (art. 50 cpv. 1 Cost. , art. 16 Cost./TI) e una violazione del principio della separazione dei poteri (art. 51 Cost./TI).

E. 5.2

La ricorrente disattende che la Corte cantonale non ha sostituito il suo potere di apprezzamento a quello del Comune, ma ha confermato la licenza edilizia rilasciata dall'esecutivo comunale, convalidando altresì l'opinione esposta da quest'ultimo negli allegati scritti, secondo cui non erano date le condizioni per un controllo pregiudiziale del piano regolatore nell'ambito della procedura della domanda di costruzione. In tali circostanze, avendo condiviso la decisione dell'autorità comunale, la Corte cantonale non ha abusato del proprio potere di apprezzamento, né ha violato l'autonomia comunale (cfr., al riguardo, DTF 140 I 201 consid. 6.1; 136 I 395 consid. 2). Quanto al principio della separazione dei poteri, la ricorrente non spiega con una motivazione conforme alle esposte esigenze in che consiste la violazione. In particolare non rende seriamente verosimile che un organo dello Stato non avrebbe rispettato le competenze stabilite dalla Costituzione ticinese (cfr. DTF 142 I 26 consid. 3.3 e 3.4).

E. 6.1

La ricorrente fa valere la violazione degli art. 15 e 21 cpv. 2 LPT . Sostiene che, alla luce della giurisprudenza più recente, nella fattispecie si imporrebbe un controllo pregiudiziale del piano regolatore vigente, ciò che comporterebbe l'annullamento della licenza edilizia litigiosa.

E. 6.2.1

Secondo l' art. 15 LPT , nella versione in vigore dal 1° maggio 2014, le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni (cpv. 1). Le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte (cpv. 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; sentenze 1C_152/2023 del 28 novembre 2023 consid. 3.2; 1C_297/2022 dell'11 ottobre 2023 consid. 2.1.1).

E. 6.2.2

Secondo la giurisprudenza, un piano di utilizzazione può in linea di principio essere contestato solo al momento della sua adozione. Una contestazione successiva, sollevata pregiudizialmente in occasione di un'applicazione concreta, come è il caso per il rilascio della licenza edilizia, può avvenire solo in via eccezionale, ossia quando l'interessato non poteva rendersi conto, al momento dell'adozione del piano, della limitazione impostagli, quando la procedura non gli aveva offerto in quella sede la possibilità di tutelare adeguatamente i suoi diritti o quando le circostanze sono notevolmente mutate dall'adozione del piano, in modo tale che lo stesso potrebbe essere divenuto illegale e che l'interesse al suo riesame o al suo adattamento prevale sugli interessi opposti alla sicurezza giuridica e alla stabilità del piano (cfr. art. 21 cpv. 2 LPT ; DTF 148 II 417 consid. 3.3; 145 II 83 consid. 5.1; 144 II 41 consid. 5.1; sentenza 1C_297/2022, citata, consid. 2.1.2).

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_152/2023, citata, consid. 3.6.2; 1C_297/2022, citata, consid. 2.1.2).

E. 6.3

La Corte cantonale ha riconosciuto che il periodo trascorso dall'approvazione della pianificazione in vigore (1984) supera significativamente l'orizzonte temporale di 15 anni. Ha nondimeno rilevato che non sono stati adottati dalla ricorrente elementi convincenti a sostegno di una modifica delle circostanze tale da giustificare un riesame del piano regolatore. La Corte cantonale ha in particolare rilevato che non risultano elementi concreti che portano a ritenere sovradimensionate le zone edificabili del Comune di Lugano, escludendo comunque che un'eventuale riduzione di tali zone debba interessare la superficie in oggetto. Ha infatti accertato che la pianificazione vigente ha raggiunto un alto grado di attuazione, che i fondi dedotti in edificazione e quelli vicini, attribuiti alle zone R7 e R5, ospitano quasi tutti edifici di grandi dimensioni, ch'essi sono ottimamente allacciati alla rete viaria e ben integrati nell'area urbana più centrale della città. Ha quindi rilevato che il comparto in questione rientra nel grande agglomerato urbano di Lugano, che costituisce l'unico centro d'importanza nazionale del Cantone Ticino (cfr. scheda R1 del piano direttore cantonale, n. 2.3.2). La Corte cantonale ha ritenuto che i fondi dedotti in edificazione non si prestano a una riduzione della zona edificabile, segnatamente ove si consideri altresì che il comparto comprende già ampie superfici verdi private (part. ttt, uuu, vvv, www, xxx) e pubbliche (part. yyy e part. zzz). La Corte cantonale ha parimenti accertato che i tre nuovi edifici previsti sorgeranno in sostituzione di quelli esistenti sui fondi e, benché più alti, permetteranno di recuperare ulteriori spazi verdi. Ha considerato che le possibilità edificatorie della vigente zona R7 non sono criticabili, giacché le costruzioni previste in base a tale azzonamento non sono sproporzionate rispetto agli immobili esistenti sui fondi vicini, anch'essi di dimensioni notevoli. Secondo la Corte cantonale, una riduzione dell'edificabilità nella zona di situazione interessata dal progetto edilizio si porrebbe in contrasto con gli indirizzi per uno sviluppo centripeto degli insediamenti perseguito dalla scheda R6 del piano direttore cantonale.

E. 6.4

La ricorrente non si confronta puntualmente con la valutazione completa ed esaustiva della Corte cantonale, ma evidenzia essenzialmente la vetustà del piano regolatore in vigore, del 1984, e lamenta l'asserita mancata presa in considerazione delle schede del piano direttore cantonale R1 ("modello territoriale cantonale") e R6 ("sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili"). Come si è detto, le citate schede sono state prese in considerazione dalla Corte cantonale, che ha rettamente accertato la caratteristica dell'agglomerato urbano di Lugano quale centro d'importanza nazionale (cfr. scheda R1, n. 2.3.2), nonché gli indirizzi di sviluppo e di aumento della densità insediativa, rispettivamente di riduzione delle potenzialità edificatorie da eseguire innanzitutto nei luoghi non idonei all'edificazione segnatamente per le loro caratteristiche morfologiche, la mancanza di urbanizzazione e la tutela del paesaggio (cfr. scheda R6, n. 2). La ricorrente non sostanzia una valutazione insostenibile delle citate componenti del piano direttore con riferimento alla fattispecie.

E. 6.4.1

La ricorrente adduce in particolare che la Corte cantonale non avrebbe tenuto conto di aspetti qualitativi, la scheda R6 del piano direttore prevedendo uno "sviluppo centripeto di qualità". Sostiene che occorrerebbe rivedere e riordinare l'intera zona edificabile, adottando per esempio norme volte a sostenere l'economia alberghiera o a disciplinare la trasformazione delle residenze secondarie; né potrebbe essere esclusa un'utilizzazione futura dei fondi quale area di svago o di superficie di riserva per eventuali impianti di interesse pubblico. La ricorrente si limita ad addurre possibili destinazioni pianificatorie teoriche, senza sostanziare l'esistenza di un cambiamento notevole delle circostanze, tale da giustificare un riesame della pianificazione vigente. Omette di considerare la situazione concreta dei fondi litigiosi, segnatamente la loro ubicazione nella zona edificabile esistente, in una posizione centrale e ampiamente edificata della città di Lugano, nonché il loro elevato grado di urbanizzazione. La Corte cantonale ha infatti accertato, in modo vincolante per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF), che sui fondi dedotti in edificazione e su quelli vicini, attribuiti alle zone edificabili R7 e R5, sorgono già edifici per la maggior parte di grandi dimensioni. Le particelle che compongono il comparto sono ottimamente allacciate alla rete viaria e ben integrate nell'area urbana più centrale della città, che si sviluppa a ridosso del lungolago tra Paradiso e il centro storico di Lugano. Il piano regolatore e il comparto interessato dal progetto edilizio presentano quindi un alto grado di attuazione e di urbanizzazione. I fondi dedotti in edificazione non costituiscono pertanto terreni liberi, ma fondi già edificati, situati in una zona centrale del Comune, all'interno di un comprensorio largamente edificato. In simili condizioni, una loro esclusione dalla zona edificabile o una riduzione significativa della loro edificabilità non entrano seriamente in considerazione. In assenza di elementi atti a rimettere in discussione il loro carattere edificabile, un controllo pregiudiziale del piano regolatore allo stadio del rilascio della licenza edilizia non si giustifica (cfr. DTF 144 II 41 consid. 5.3 pag. 47).

E. 6.4.2

La ricorrente ribadisce l'esistenza di un possibile sovradimensionamento del piano regolatore adducendo che la percentuale di abitazioni sfitte nel Comune di Lugano costituirebbe un indizio meritevole di approfondimento. Ritiene che occorrerebbe esaminare i fabbisogni della zona edificabile prendendo in considerazione l'intero territorio comunale, quello sovra comunale e le potenzialità edificatorie esistenti.

Come già detto, l'obbligo di ridurre una zona edificabile eventualmente sovradimensionata, non costituisce da solo un notevole cambiamento delle circostanze tale da giustificare un controllo pregiudiziale del piano di utilizzazione (cfr. consid. 6.2.2). Inoltre, limitandosi ad accennare genericamente all'esistenza di abitazioni sfitte, la ricorrente non sostanzia d'arbitrio gli accertamenti della Corte cantonale basati sui dati dell'Ufficio di statistica, secondo cui nel 2022 nel Comune di Lugano il tasso di abitazioni vuote è diminuito del 14,2 % rispetto all'anno precedente, collocandosi al 3,24 % (cfr. Ufficio cantonale di statistica, notiziario statistico 2022-33). La ricorrente disattende inoltre che un controllo incidentale del piano regolatore presuppone che un adattamento dello stesso entri seriamente in considerazione anche con specifico riferimento ai fondi dedotti in edificazione (DTF 148 II 417 consid. 3.6.2; 144 II 41 consid. 5.3; sentenza 1C_444/2022 del 4 settembre 2023 consid. 4.5). Al riguardo, la ricorrente omette di considerare le circostanze concrete del caso in esame, quali in particolare l'ubicazione delle particelle all'interno della zona edificabile centrale ed ampiamente edificata del Comune, la loro completa urbanizzazione e l'alto

grado di realizzazione del piano regolatore vigente.

E. 6.5

La ricorrente critica genericamente la mancata adozione di una misura di salvaguardia della pianificazione. La censura è inammissibile, giacché la ricorrente si limita ad addurre che non spetterebbe a lei, bensì all'autorità cantonale ricercare un eventuale contrasto tra il progetto edilizio litigioso e la pianificazione che sarebbe oggetto di uno studio in atto. Non fa però valere una violazione dell' art. 27 LPT , norma che disciplina le zone di pianificazione, e degli art. 56 segg. della legge ticinese sullo sviluppo territoriale, del 21 giugno 2011 (LST; RL 701.100), relativi alle misure di salvaguardia della pianificazione (cfr. al riguardo, sentenza 1C_593/2021 del 18 agosto 2022 consid. 4.2). Né la ricorrente censura d'arbitrio l'accertamento della Corte cantonale secondo cui, nel caso in esame, non vi sono elementi che portino a ritenere che le autorità proporranno in futuro un ridimensionamento delle potenzialità edificatorie dei fondi dedotti in edificazione. Non rispettosa delle esigenze di motivazione degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF, la censura non deve essere vagliata oltre.

E. 6.6

Alla luce di quanto esposto, la decisione della Corte cantonale, che ha negato la necessità di un riesame del piano regolatore prima del rilascio della licenza edilizia, non viola l' art. 21 cpv. 2 LPT .

E. 7

Ne segue che il ricorso sussidiario in materia costituzionale deve essere dichiarato inammissibile, mentre il ricorso in materia di diritto pubblico deve essere respinto nella misura della sua ammissibilità.

Le spese giudiziarie e le ripetibili all'opponente (limitate alle osservazioni alla domanda di effetto sospensivo) seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico della ricorrente (art. 66 cpv. 1 e art. 68 cpv. 1 e 2 LTF). Non si assegnano per contro ripetibili ad autorità vincenti (art. 68 cpv. 3 LTF).

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