

BGer 1C 384/2015 vom 18. Januar 2017

Bundesgericht, 2017-01-18, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_384_2015

FR: TF 1C 384/2015 du 18 janvier 2017

IT: TF 1C 384/2015 del 18 gennaio 2017

Regeste

zona di pianificazione relativa al comparto di Villa Favorita nel Comune di Lugano | Pianificazione territoriale e diritto pubblico edilizio

Erwägungen

E. 1.1

Il ricorso in materia di diritto pubblico diretto contro una decisione dell'autorità cantonale di ultima istanza concernente una misura pianificatoria è ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a e 86 cpv. 1 lett. d LTF. La tempestività del gravame e la legittimazione della ricorrente sono pacifiche.

E. 1.2

Nelle conclusioni la ricorrente chiede di annullare anche la decisione governativa istitutente la zona di pianificazione in esame. Ora, quest'ultima non costituisce una decisione dell'autorità cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF). Per l'effetto devolutivo del ricorso, le decisioni adottate dalle autorità precedenti sono infatti sostituite dalla sentenza della Corte cantonale, unico giudizio che può costituire l'oggetto del rimedio esperito (DTF 136 II 539 consid. 1.2, 470 consid. 1.3, 101 consid. 1.2; sentenza 2C_795/2012 del 1° maggio 2013 consid. 1.3, in: RtiD II-2013 n. 12).

E. 1.3

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 140 I 320 consid. 3.2). Per di più, quando la ricorrente, come in concreto, invoca l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove, poiché ciò equivale a sostenere che i fatti sono stati accertati in violazione dell' art. 9 Cost. (DTF 136 I 304 consid. 2.4 pag. 313), il Tribunale federale, in applicazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF , esamina le censure soltanto se siano state esplicitamente sollevate e motivate in modo chiaro e preciso (DTF 141 I 36 consid. 1.3 pag. 41).

E. 2.1

L' art. 27 cpv. 1 LPT (RS 700) dispone che se i piani d'utilizzazione mancano o devono essere modificati, l'autorità competente può stabilire zone di pianificazione per comprensori esattamente delimitati, al cui interno nulla può essere intrapreso che possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione. Il principio è ripreso, a livello cantonale, all'art. 57 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST), che consente di istituire zone di pianificazione se i piani mancano o devono essere modificati, oppure in caso di problemi riguardo all'uso del territorio o conflitti con principi pianificatori. La zona di pianificazione

è adottata, nell'ambito delle rispettive competenze, dal Municipio oppure dal Consiglio di Stato (art. 59 cpv. 1 LST); quest'ultimo può inoltre stabilire zone di pianificazione a salvaguardia di obiettivi di sviluppo territoriale e per garantire l'adeguamento delle pianificazioni locali (art. 57 cpv. 2 LST). Il diritto cantonale riprende all'art. 61 cpv. 2 LST gli effetti del provvedimento prescritti all' art. 27 cpv. 1 LPT , precisando che le domande di costruzione in contrasto con gli obiettivi del piano in formazione sono decise negativamente (art. 61 cpv. 3 LST).

E. 2.2

La zona di pianificazione è un provvedimento conservativo, che conferisce un determinato effetto anticipato negativo alla pianificazione da elaborare, volto a salvaguardare una futura utilizzazione del territorio (DTF 136 I 142 consid. 3.2 pag. 145; 118 Ia 510 consid. 4d pag. 513; 117 Ia 352 consid. 6c pag. 360; 113 Ib 376 consid. 7b pag. 390; 111 Ib 85 consid. 2 pag. 87), la cui validità è limitata dal diritto ticinese fino all'entrata in vigore del piano sostitutivo, ma non oltre cinque anni, riservata una possibilità di proroga per fondati motivi (art. 60 LST). Nell'ambito di un ricorso interposto contro un tale atto non occorre, né è possibile, addentrarsi nelle intenzioni pianificatorie che l'autorità vuole tutelare mediante l'emanazione di una simile zona: il carattere preventivo e temporaneo della misura si oppone a una valutazione dell'intento perseguito attraverso una restrizione di questa natura, finché è ancora indeterminato e appare soggetto a modifiche. Di conseguenza l'esame giurisdizionale che l' art. 33 cpv. 3 lett. b LPT garantisce anche nella specifica materia non può estendersi, salvo il caso di un'impostazione manifestamente erronea, all'ordinamento pianificatorio nel quale dovrebbero sfociare gli studi avviati, ma soltanto alla fondatezza e all'idoneità del vincolo istituito per non comprometterlo. A maggior ragione un giudizio che verte sulla zona di pianificazione non deve dipendere da elementi di merito, relativi agli scopi che si prevede di attuare (sentenza 1P.313/1989 del 9 gennaio 1990 consid. 2b e rinvii, in: RDAT 1990 n. 79 pag. 101).

E. 2.3

L'attribuzione di fondi a una zona di pianificazione comporta una restrizione di diritto pubblico della proprietà, compatibile con la garanzia della proprietà (art. 26 Cost.) solo se si fonda su una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispetta il principio di proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost. ; DTF 113 Ia 362 consid. 2 pag. 364). L'interesse pubblico alla creazione di tale zona implica una seria intenzione pianificatoria e presuppone l'ammissibilità del previsto progetto di pianificazione. È quindi sufficiente che sussista un'intenzione riconoscibile nelle grandi linee poiché la pianificazione non dev'essere realizzata nell'ambito di questa procedura. Lo scopo di questo istituto è segnatamente quello di assicurare alle autorità la necessaria libertà di decisione, per cui dev'essere evitato qualsiasi impedimento alla realizzazione dell'intenzione pianificatoria: le esigenze per permettere l'adozione di una simile zona non devono pertanto essere giudicate con troppa severità (DTF 118 Ia 510 consid. 4d pag. 513; 113 Ia 362 consid. 2a/bb pag. 365; sentenze 1C_141/2014 del 4 agosto 2014 consid. 5.1 e 5.2, in: ZBI 116/2015 pag. 194 e 1P.225/1994 del 4 ottobre 1994 consid. 2b, in: RDAT I-1995 n. 31 pag. 77; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (ed.), Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 31-40 ad art. 27).

E. 2.4

La Corte cantonale, ammessa la base legale del contestato provvedimento, ha ritenuto che la zona di pianificazione in esame, come ancora si vedrà, è sorretta da un interesse pubblico e rispetta il principio della proporzionalità, poiché è idonea a raggiungere lo scopo d'interesse pubblico desiderato (regola dell'idoneità), è stato scelto il provvedimento che lede in misura minore gli interessi della proprietaria (regola della necessità) e sussiste un rapporto ragionevole tra lo scopo perseguito e i mezzi utilizzati (regola della proporzionalità in senso stretto; DTF 141 I 20 consid. 6.2.1 pag. 32, 1 consid. 5.3.2 pag. 7; 140 II 194 consid. 5.8.2 pag. 199). Ha osservato che il piano regolatore, approvato dal Consiglio di Stato il 7 dicembre 1993, inserisce il comparto in discussione per la quasi totalità nel Comprensorio di protezione della riva del lago, mentre la parte occidentale e centrale del parco, sulla quale sorgono alcuni edifici, è attribuita alla Zona di mantenimento. La porzione intermedia, in cui insistono la Pinacoteca e un altro edificio, era stata attribuita alla zona speciale pinacoteca, azzonamento poi annullato dal Tribunale della pianificazione del territorio con sentenza 5 febbraio 1996 (pubblicata in R DAT II-1996 n. 24). La porzione orientale, sul quale sorge il complesso principale di Villa Favorita e un altro edificio, è assegnata alla Zona monumento. La Corte cantonale ha ricordato che il 12 settembre 2011 il Consiglio comunale ha adottato alcune varianti del piano regolatore volte a identificare e tutelare i beni culturali, secondo la legge cantonale sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997. La modifica prevede di includere il complesso di Villa Favorita in un perimetro cantonale di rispetto di tali beni e in uno di valorizzazione comunale, nonché di inserire il parco e la maggior parte degli edifici del comparto tra i beni culturali di interesse cantonale. La proprietaria l'ha impugnata dinanzi al Consiglio di Stato. Nella procedura di approvazione della variante, il Governo ha rilevato la necessità di coordinare la tutela monumentale del comparto, di sua competenza, con l'intenzione nel frattempo manifestata dal Comune di realizzare una passeggiata a lago, di rendere fruibile al pubblico il parco e di aggiornare le norme regolanti il comparto, le destinazioni e i contenuti. Nello stesso contesto, il Governo cantonale ha poi ritenuto che la sottoscrizione di un diritto di compera sul complesso appartenente a B._____ rendeva verosimile il frazionamento della proprietà e la sua vendita a differenti acquirenti in parti distinte. La frammentazione del parco avrebbe quindi nuociuto all'integrità e all'unitarietà del complesso, oltre che all'impossibilità di perseguire la pubblica fruizione auspicata dal Comune. Per questo motivo, d'intesa con il Municipio, ha adottato la zona di pianificazione litigiosa.

E. 3.1

La ricorrente sostiene, a torto, che la decisione impugnata violerebbe l'obbligo di motivazione e, di riflesso, il suo diritto di essere sentita (art. 29 cpv. 2 Cost.). Rilevato che al riguardo essa non adduce alcuna violazione di norme cantonali specifiche, il criticato giudizio soddisfa le esigenze di motivazione richieste dall'invocata norma, visto ch'esso non deve pronunciarsi su ogni critica addotta dalle parti, ma soltanto su quelle ritenute pertinenti (DTF 138 I 232 consid. 5.1 pag. 237 e rinvii), ciò che, come ancora si vedrà, è avvenuto in concreto.

E. 3.2

Già a livello cantonale essa non contestava l'interesse pubblico generale del provvedimento, limitandosi a censurare solo il divieto di frazionamento giuridico, ritenendo che sarebbe sufficiente impedire la suddivisione fisica del comparto e del parco anche solo mediante recinzioni o siepi, come deciso dal Governo: al suo dire, un'ulteriore suddivisione giuridica dello stesso e la sua alienazione parziale a terzi non arrecherebbe alcun pregiudizio alla

relativa tutela. La misura in ogni modo non sarebbe proporzionale, poiché la criticata restrizione rende difficile una cessione parziale della proprietà, in quanto per acquistare l'intero complesso occorrerebbe una somma ingentissima.

E. 3.3

Al riguardo, nella decisione impugnata si precisa che, secondo la scheda descrittiva della zona di pianificazione, il complesso monumentale di Villa Favorita presenta un valore eccezionale per la sua situazione urbanistica, per la qualità dei suoi aspetti architettonici, artistici e paesaggistici, cosiccome per la ricchezza della sua storia. Il parco, costruito secondo un raffinato gusto eclettico, riunisce componenti naturalistiche e baroccheggianti ed è stato progettato e realizzato per favorire la percorrenza orizzontale e valorizzare, in un contesto organico, i differenti edifici disposti lungo il percorso, in particolare Villa Favorita e la sua Pinacoteca. Il parco, omogeneo e unitario, costituisce in questo senso il tessuto connettivo che riunisce e valorizza i singoli edifici e manufatti architettonici. Appare dunque indispensabile conservarne l'omogeneità e l'unitarietà e nel contempo la sua odierna sostanza naturalistica e paesaggistica, per assicurare nel tempo il significato e il valore degli edifici monumentali che costituiscono il complesso di Villa Favorita, uno fra i beni culturali di maggior pregio e importanza del Cantone Ticino. La scheda descrittiva spiega poi che la situazione pianificatoria e le disposizioni normative vigenti non sono più adatte a garantire una corretta conservazione e valorizzazione del complesso. Per questo motivo, la Città ha proposto una variante di piano regolatore volta a precisare la sua tutela in quanto bene culturale. Oltre a ciò è emersa la necessità di adeguare l'assetto pianificatorio del settore e di verificare e definire le condizioni per la realizzazione di una passeggiata a lago e della fruizione pubblica del parco. Al di là del tempo necessario per poter svolgere questi compiti, la scheda mette in rilievo come la concessione di un diritto di compera sui fondi rappresenti un rischio imminente per la conservazione dei valori monumentali del comparto, nonché per gli intendimenti volti alla sua pubblica fruibilità, tale da giustificare l'adozione di una misura di salvaguardia della pianificazione. Infatti, né la normativa vigente, né quella proposta dal Comune mediante la variante del piano regolatore vietano il frazionamento dei fondi e l'alienazione delle costruzioni suddivise in lotti, evenienza che rischia di implicare la frammentazione fisica del parco, di cui di conseguenza andrebbe persa, oltre all'impossibilità di conseguire la sua pubblica fruizione, l'unitarietà.

E. 3.3.1

Nella decisione impugnata si aggiunge che nella risposta al ricorso, la Sezione dello sviluppo territoriale illustra come il parco rappresenti una struttura signorile, appositamente progettata, strutturato da filari alberati lungo la riva, terrazzamenti, aiuole, statue ornamentali, alberature di pregio disposte nel rispetto delle differenti essenze, darsene, approdi, ecc. Gli edifici in esso inseriti sono parte di questa sapiente costruzione organica, che oggi appare omogenea anche sotto l'aspetto paesaggistico. La conformazione fondiaria odierna prevede la suddivisione del complesso essenzialmente in tre mappali, tutti di proprietà della ricorrente. Sostanzialmente, il comparto fa tuttavia capo a due sole particelle, ossia i mappali vvv e xxx, giacché quest'ultimo circoscrive il piccolo fondo www, situazione che favorisce la gestione organica e unitaria del parco e del patrimonio edificativi. L'ipotesi di un qualsiasi nuovo frazionamento effettuato, prima di decidere il futuro assetto pianificatorio e la destinazione della proprietà, per di più slegato da una visione pianificatoria volta alla tutela del complesso, non solo è problematica e prematura, ma può compromettere gravemente la pianificazione da elaborare per garantire la

conservazione della sostanza monumentale protetta. Aggiunge che la zona di pianificazione è stata istituita anche per permettere di valutare nel dettaglio eventuali nuove destinazioni d'uso e possibili nuovi contenuti degli edifici compresi nel parco e l'impatto delle relative esigenze infrastrutturali da ciò derivanti.

E. 3.3.2

Sotto il profilo dell'interesse pubblico, la Corte cantonale ha ritenuto che il divieto di frazionamento contribuisce indiscutibilmente a migliorare la tutela del complesso monumentale di Villa Favorita e di riflesso del suo parco e delle relative costruzioni. I giudici cantonali hanno stabilito che la restrizione pianificatoria, anche per la sua durata limitata, rispetta pure il principio di proporzionalità (DTF 118 Ia 510 consid. 4d pag. 514), essendo ragionevole, idonea e necessaria. Il provvedimento risulta senz'altro indispensabile per assicurare al meglio la procedura di definizione da un canto della tutela del bene in oggetto e dall'altro del suo nuovo assetto pianificatorio (destinazioni, contenuti, vincoli, ecc.), che contempla altresì una sua parziale fruizione pubblica. Hanno rigettato la tesi dell'insorgente secondo cui basterebbe impedire la suddivisione fisica del complesso e del parco mediante recinzioni o siepi, definendola semplicistica, poiché non considera l'esigenza di proteggerlo nella sua interezza, come si trova attualmente. Il frazionamento di una sua porzione, quale preludio a una sua alienazione a terzi, mette in serio pericolo la concezione, l'utilizzazione e la gestione del comparto, che oggi si presenta omogeneo e unitario, grazie al fatto ch'esso è sempre rimasto nelle mani di una sola proprietaria. L'assunto dell'insorgente, secondo cui il vincolo rende difficile una cessione parziale della proprietà poiché per acquistarla interamente occorrerebbe una somma ingentissima, seppur pertinente in astratto, è disatteso nella fattispecie dal fatto che la precedente proprietaria ha venduto l'intero complesso, addirittura dopo l'inoltro del ricorso alla Corte cantonale, quando era già gravato dal divieto di frazionamento, immediatamente esecutivo, fatto noto all'acquirente. Contrariamente all'assunto ricorsuale, questo ragionamento non è affatto astruso, né nel caso di specie privo di coerenza.

E. 4.1

La ricorrente, rilevato che la sentenza impugnata enuncia principi teorici corretti e condivisibili, sostiene nondimeno ch'essa non affronterebbe il nocciolo del problema, né avrebbe evaso gli argomenti da essa addotti. Ribadisce che non è in discussione la legittimità della zona di pianificazione, ma solo l'interesse pubblico e la proporzionalità del divieto di frazionamento giuridico. Trattandosi di un'area di circa 30'000 m², del valore di oltre 100 milioni di franchi sarebbe quasi impossibile pensare di poterla alienare in blocco, ma realisticamente solo per settori, con le indispensabili correzioni dei confini e le relative parcellazioni. Sebbene scopo della misura è di impedire eventuali vendite parziali, essa non prevede un divieto di alienazione, per cui illogicamente la proprietaria potrebbe vendere a cinque acquirenti diversi gli attuali cinque fondi che formano il parco, ma non potrebbe frazionarne uno o modificarne i confini per venderlo solo in parte. La lapidaria conclusione adottata dalla Corte cantonale, secondo cui tale divieto contribuirebbe indiscutibilmente a migliorare la tutela del complesso, non ne spiegherebbe le ragioni. Poiché il comparto è già formato da più mappali, non si comprenderebbe quale possa essere l'interesse pubblico a impedire un'ulteriore definizione dei confini, il complesso potendo essere tutelato anche ammettendo il frazionamento giuridico dei fondi e un successivo cambiamento di proprietà. Ciò non implicherebbe conseguenze gravose e dirette sull'integrità del complesso. In considerazione del divieto di procedere a un frazionamento fisico, proibire le modifiche

giuridiche dei confini sarebbe inutile. Ammettere una vendita parziale senza una modifica dei confini, ma precludere una cessione proceduta da una tale modifica o da una parcellazione sarebbe paradossale.

E. 4.2

L'avversata misura nemmeno sarebbe proporzionale, poiché non idonea a raggiungere lo scopo previsto, non lederebbe in maniera minore i suoi interessi, né sussisterebbe un rapporto ragionevole tra lo scopo di interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati, poiché il comparto è già suddiviso in cinque diversi fondi. La Corte cantonale non avrebbe spiegato perché una diversa parcellazione o la formazione di un fondo supplementare sarebbero problematiche, visto che per garantire la tutela del parco basterebbe il divieto di frazionamento fisico, accettato dalla ricorrente e al suo dire molto più incisivo della criticata misura. La presenza di un ulteriore proprietario non renderebbe più complessa la nuova pianificazione: in tale ipotesi infatti lo Stato dovrebbe semplicemente coinvolgere due o tre proprietari, invece di uno solo. Per contro, la vendita del comparto nella situazione giuridica attuale sarebbe molto più difficile e ne riduce il valore. Lo Stato avrebbe confuso le misure di tutela degli edifici e del parco, non contestate, con il frazionamento giuridico, ritenuto che gli stessi potrebbero essere protetti indipendentemente dal numero dei fondi. Il divieto renderebbe quindi inutilmente macchinosa e complessa la cessione parziale della proprietà.

E. 4.3

Certo, la ricorrente osserva che il parco è stato preservato nel suo carattere unitario per decenni, benché sia formato da diversi fondi, ma parrebbe disattendere che tale circostanza è essenzialmente da ricondurre alla circostanza che essi appartenevano a un'unica proprietaria. D'altra parte, pur dissentendo sulla misura adottata a tale scopo, non è contestata la sussistenza di una seria volontà pianificatoria, né di per sé la necessità di coordinare la tutela del comparto in esame e salvaguardarne, valorizzandola, l'integrità e l'unitarietà minacciata da un'eventuale frammentazione dello stesso. Ora, contrariamente alla tesi ricorsuale, il divieto temporaneo di frazionamento giuridico dei fondi, per non compromettere il futuro assetto pianificatorio del comparto e preservarne l'integrità, l'omogeneità e l'unitarietà, non appare né illogico né irragionevole e neppure sproporzionato. D'altra parte, insistendo sul fatto che il comparto è già composto di cinque fondi, essa parrebbe disattendere che, come rilevato, in sostanza si tratta di due soli mappali, la cui omogeneità è da ricondurre in larga misura al fatto che essi appartenevano a un'unica proprietaria. È del resto comprensibile che sarà più semplice trovare soluzioni pianificatorie, se del caso concordate, trattando con un numero ristretto di proprietari. Sotto questo profilo, rilevate le particolari ed eccezionali peculiarità del comparto in esame, come esposto da tutte le autorità chiamate a esprimersi in proposito, la misura appare giustificata, ricordato che il Tribunale federale, non da ultimo con riferimento al precetto della partecipazione della popolazione al processo pianificatorio (art. 4 cpv. 2 LPT), può intervenire soltanto quando l'adozione di una zona di pianificazione sia manifestamente illegale o senza senso, ciò che non si verifica in concreto (DTF 113 Ia 362 consid. 2a/bb pag. 365; sentenza A.342/1981 del 3 novembre 1982 consid. 6a, in: ZBl 84/1983 pag. 542; RUCH, loc. cit., n. 51 ad art. 27). La decisione impugnata non appare arbitraria né nella motivazione né nel risultato (DTF 141 I 70 consid. 2.2 pag. 72, 49 consid. 3.4; 140 I 201 consid. 6.1 pag. 205). Il Tribunale federale deve inoltre limitarsi a verificare che la Corte cantonale abbia esercitato il vasto potere di apprezzamento che le compete in tale ambito in maniera conforme al diritto e non ne abbia ecceduto o abusato, circostanza non ravvisabile

in concreto (DTF 140 I 257 consid. 6.3.1 pag. 267 e rinvii; sentenza 1P.304/1994 del 2 febbraio 1995 consid. 2b, in: ZBl 97/1996 pag. 229).

E. 5

Il ricorso, in quanto ammissibile, dev'essere pertanto respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF).

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