

BGer 1C_455/2023 vom 12. Juli 2024

Bundesgericht, 2024-07-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_455_2023

FR: TF 1C_455/2023 du 12 juillet 2024

IT: TF 1C_455/2023 del 12 luglio 2024

Erwägungen

E. 1

Presentato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale in materia edilizia, il ricorso in materia di diritto pubblico è ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 LTF (quest'ultimo in relazione con l' art. 46 cpv. 1 lett. b LTF). Nella misura in cui sono proprietari dei fondi dedotti in edificazione, i ricorrenti sono legittimati giusta l' art. 89 cpv. 1 LTF ad aggravarsi in questa sede contro il predetto giudizio, che nega loro il rilascio della licenza edilizia richiesta (sentenza 1C_29/2023 del 29 gennaio 2024 consid. 1). Poiché è in concreto dato il rimedio ordinario del ricorso in materia di diritto pubblico, il ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 113 segg. LTF) non entra in considerazione ed è pertanto 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, i ricorrenti devono indicare in modo chiaro e dettagliato in che modo sarebbero stati violati i loro 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 i ricorrenti criticano in modo generale la decisione impugnata, senza confrontarsi specificatamente con i considerandi della stessa, spiegando con una motivazione puntuale per quali ragioni violerebbero il diritto, il gravame non adempie gli esposti requisiti di motivazione e non può quindi essere vagliato nel merito. Inoltre, quando la sentenza impugnata poggia su diverse motivazioni indipendenti, alternative o sussidiarie, di per sé sufficienti per definire l'esito della causa, i ricorrenti sono tenuti, pena l'inammissibilità, a dimostrare che ognuna di esse viola il diritto (DTF 142 III 364 consid. 2.4 pag. 368; 138 I 97 consid. 4.1.4 e rinvii).

E. 3.1

I ricorrenti sostengono che il Comune di Mendrisio non avrebbe esaminato il progetto sotto il profilo del diritto comunale autonomo, ma si sarebbe fondato unicamente sul preavviso negativo dell'autorità cantonale. Adduce inoltre che tale preavviso sarebbe stato tardivo, siccome era stato emanato dopo il termine di trenta giorni dalla ricezione degli atti, previsto dall'art. 7 della legge edilizia cantonale, del 13 marzo 1991 (LE; RL 705.100).

E. 3.2

La Corte cantonale ha giudicato inammissibili queste censure, poiché non adempivano i requisiti di motivazione dell'art. 70 cpv. 1 della legge ticinese sulla procedura amministrativa, del 24 settembre 2013 (LPAm; RL 165.100). Nel merito, ha comunque rinviato ai considerandi della decisione governativa. In questa sede i ricorrenti non censurano il giudizio di inammissibilità pronunciato dalla Corte cantonale, in particolare non fanno valere un'applicazione arbitraria dell'art. 70 cpv. 1 LPAm. Non dimostrano di avere sufficientemente motivato il loro ricorso dinanzi all'ultima istanza cantonale. Limitandosi a ribadire le argomentazioni di merito sui citati aspetti, il gravame al Tribunale federale disattende le esigenze di motivazione degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF e non deve quindi essere vagliato oltre.

E. 4

La Corte cantonale ha ricordato che, di principio, le domande di costruzione sono giudicate secondo il diritto vigente al momento della decisione e che, da parte sua, essa applica il diritto vigente al momento della decisione del Consiglio di Stato. Ha stabilito che i fondi part. zzz, xxx e yyy oggetto della domanda di costruzione erano allora soggetti ad un vuoto pianificatorio.

Ha in particolare rilevato che la particella zzz era inserita nella zona industriale J2 dal piano regolatore del 1983 dell'allora Comune di Rancate. In occasione della revisione del piano regolatore, il Consiglio comunale aveva adottato per detto fondo, e per altri appartenenti al comparto di "Valera", una zona per il deposito di idrocarburi, che tuttavia, nel 2002, non è stata approvata dal Consiglio di Stato, il quale ha contestualmente abrogato il piano regolatore previgente. Dal 2007 al 2014 il comparto "Valera" è stato assoggettato ad una zona di pianificazione, in seguito alla quale non è tuttavia stata adottata una pianificazione definitiva. La Corte cantonale ha quindi sostanzialmente rilevato che per il fondo part. zzz vigeva un vuoto pianificatorio dal 2002.

Quanto ai fondi part. xxx e yyy situati sul territorio dell'allora Comune di Ligornetto, la Corte cantonale ha accertato che il piano regolatore approvato dal Consiglio di Stato il 25 marzo 1986, li attribuiva entrambi alla zona per il deposito di idrocarburi. Il 20 dicembre 2007 il Comune di Ligornetto ha istituito per tali fondi una zona di pianificazione della durata di cinque anni poi prorogata fino al 16 agosto 2014 e coordinata con la corrispondente misura di salvaguardia della pianificazione sui fondi appartenenti al comparto "Valera" nel territorio di Rancate. La Corte cantonale ha precisato che la zona di pianificazione in questione era giustificata dalla necessità di tutelare il comparto "Valera" da interventi edificatori inopportuni in attesa della definizione di un appropriato assetto pianificatorio dopo la cessazione delle attività commerciali nel campo degli idrocarburi. Ha rilevato che, frattanto, il 30 giugno 2010, il Consiglio di Stato ha approvato la revisione del piano regolatore del 1986: gli azzonamenti approvati escludevano tuttavia il comparto "Valera", in cui erano situati i fondi part. xxx e yyy, siccome sottoposti alla citata zona di pianificazione. La Corte cantonale ha rilevato che il piano del paesaggio riguardava per contro anche dette particelle, per le quali era stato delimitato il bosco ed erano stati definiti gli elementi naturali da proteggere (siepi e boschetti), come pure una zona di pericolo di alluvionamento. Questa componente del piano regolatore è stata approvata senza riserve dal Consiglio di Stato che, contrariamente a quanto avvenuto per l'ex Comune di Rancate, non ha nel contempo abrogato espressamente il previgente piano regolatore del 1986. I giudici cantonali hanno accertato che la pianificazione previgente è stata esplicitamente lasciata in vigore soltanto puntualmente per le aree destinate a posteggi pubblici. Ha quindi ritenuto

che, in assenza di un'esplicita riserva anche per i fondi part. xxx e yyy, la revisione del piano regolatore del 2010 aveva sostituito il piano previgente del 1986, tranne che per le eccezioni espressamente menzionate nella risoluzione governativa. Ha perciò concluso che, in assenza di disposizioni in merito all'azzoneamento delle suddette particelle, si era venuto a formare anche per esse un vuoto pianificatorio.

La Corte cantonale ha rilevato che, data l'assenza di una pianificazione relativa ai suddetti fondi (vuoto pianificatorio) al momento della decisione dell'istanza inferiore, il progetto edilizio doveva essere esaminato sulla base delle norme applicabili fuori della zona edificabile. Ha quindi in concreto negato l'adempimento delle condizioni per il rilascio di un'autorizzazione eccezionale secondo gli art. 24 e 24c LPT .

E. 5.1

I ricorrenti sostengono che i fondi part. xxx e yyy non soggiacevano ad un vuoto pianificatorio, siccome il dispositivo della decisione del 30 giugno 2010 di approvazione della revisione del piano regolatore di Ligornetto non prevedeva la revoca del piano regolatore previgente. Adducono che la zona di pianificazione cui faceva riferimento la decisione governativa è in seguito scaduta, sicché il piano regolatore del 1986 sarebbe tornato ad essere applicabile. I ricorrenti ritengono inoltre che la delimitazione del bosco nel piano del paesaggio avrebbe una valenza meramente informativa, non essendo riportata nel piano delle zone e comunque di entità marginale rispetto alla superficie dell'intero comparto. Reputano altresì puramente fattuale ed indicativo il rilevamento degli elementi naturali da proteggere (siepi e boschetti) ed evidenziano che le zone di pericolo di alluvionamento non erano ancora state determinate in modo definitivo. Essi sostengono inoltre che il mantenimento della pianificazione previgente per le aree destinate a posteggi pubblici sarebbe in concreto logico, trattandosi di aree contemplate appunto dalla revisione pianificatoria e, diversamente dal comparto "Valera", non escluse dalla stessa siccome già sottoposte a una zona di pianificazione. I ricorrenti rilevano che, contrariamente a quanto menzionato per un'altra particella, interessata da una parziale riduzione della zona edificabile, la decisione governativa di approvazione del piano regolatore del 30 giugno 2010 non indicherebbe la sussistenza di un vuoto pianificatorio riguardo ai fondi part. xxx e yyy. A loro dire, ciò dimostrerebbe che se il Governo avesse inteso abrogare il piano regolatore previgente anche con riferimento a queste particelle, lo avrebbe espressamente indicato. Sostengono inoltre che, se il piano regolatore previgente fosse stato effettivamente abrogato, non sarebbe stato necessario nel 2012 prorogare la zona di pianificazione. Richiamando la scheda di piano direttore R7 rilevano altresì che lo studio pianificatorio in atto al momento dell'approvazione della revisione del piano regolatore avrebbe prospettato in quel comparto un polo di sviluppo economico.

In sostanza, secondo i ricorrenti, al momento della decisione sulla domanda di costruzione, i fondi part. xxx e yyy sarebbero ancora stati edificabili in base alla zona per il deposito di idrocarburi prevista dal piano regolatore del 1986. Ritengono quindi arbitrarie le considerazioni della Corte cantonale che ha negato la conformità di zona.

E. 5.2.1

A ragione i ricorrenti non contestano l'esistenza di un vuoto pianificatorio con riferimento al fondo part. zzz (cfr. sentenza 1C_29/2023, citata, fatti lett. B e consid. 3.3). La contestano per contro per quanto concerne i fondi confinanti part. xxx e yyy. Evidenziano la mancanza di un'esplicita abrogazione del previgente piano regolatore e l'assenza di un'espressa

indicazione circa un vuoto pianificatorio riguardo alle suddette particelle. I ricorrenti riconoscono tuttavia che il piano del paesaggio è stato approvato senza riserve dal Consiglio di Stato nell'ambito della revisione. Essi si limitano a sollevare dubbi e a sminuire la rilevanza della delimitazione del bosco sui fondi, della definizione degli elementi naturali da proteggere (siepi e boschetti) e della zona di pericolo di alluvionamento. Riguardo al contenuto di tale atto pianificatorio, non censurano però accertamenti arbitrari o valutazioni manifestamente insostenibili. La tesi dei ricorrenti secondo cui i loro fondi sarebbero stati mantenuti nella zona per il deposito di idrocarburi, di natura essenzialmente industriale, prevista dal previgente piano regolatore, risulta incoerente, ed anzi contrasta, con il contenuto del piano del paesaggio approvato.

I ricorrenti sostengono che la situazione delle aree destinate ai posteggi pubblici, non approvate e per le quali è stata espressamente mantenuta in vigore la pianificazione previgente, sarebbe diversa da quella del comparto "Valera", interessata dalla zona di pianificazione. La Corte cantonale ha nondimeno rilevato, conformemente alla decisione governativa, che il mantenimento puntuale del piano regolatore precedente per tali aree era stato stabilito in modo esplicito dal Consiglio di Stato. Quanto alla scheda di piano direttore R7 del 2009, essa prevedeva per il comparto di "Valera" anche un'importante riqualifica in termini naturalistici, paesaggistici e di svago, ciò che ne escludeva in misura importante una sua utilizzazione meramente industriale e artigianale (cfr. sentenza 1C_71/2018 del 3 giugno 2019 consid. 2.7, in: RtiD I-2020, pag. 177 segg.). I ricorrenti si fondano quindi a torto sulla prospettiva esclusiva di polo di sviluppo economico del comparto. Del resto, tale comparto è situato al centro di un'ampia superficie verde relativamente libera da costruzioni nella piana del Mendrisiotto, in posizione periferica rispetto agli insediamenti circostanti. Esso è attraversato dal fiume Laveggio e dalla sua golena e, per le sue dimensioni e caratteristiche, costituisce un'area verde autonoma rispetto al territorio circostante (sentenza 1C_29/2023, citata, consid. 5.3).

E. 5.2.2

I ricorrenti richiamano la sentenza 1C_885/2013 del 27 maggio 2014 consid. 3.4 (in: RtiD I-2015, pag. 727 segg.), in cui il Tribunale federale aveva ricordato che se l'autorità di approvazione non approvava parzialmente la revisione di un piano di utilizzazione di principio conforme alla LPT, convalidando comunque nel contempo l'abrogazione della pianificazione finora vigente, questa circostanza non poteva condurre alla soluzione secondo cui, in contrasto con gli art. 2 e 35 LPT, per la parte di territorio interessato dalla mancata approvazione non valesse più alcuna disposizione pianificatoria.

In concreto, non è stato stabilito, né risulta chiaramente dagli atti, che il piano regolatore previgente era conforme alla LPT. Inoltre, nella decisione di approvazione della revisione del piano regolatore, l'autorità cantonale ha, come visto, approvato senza riserve il piano del paesaggio anche con riferimento ai fondi in questione. Alla luce di quanto esposto, considerata altresì la situazione dei fondi, all'interno di un'ampia superficie sostanzialmente inedificata ed autonoma rispetto al territorio circostante, l'approvazione del piano del paesaggio quale componente del piano regolatore revisionato, che ha interessato la delimitazione del bosco e la determinazione degli elementi naturali da proteggere esistenti sui fondi, escludeva il mantenimento in vigore della precedente zona per il deposito di idrocarburi.

E. 5.2.3

Alla luce dell'insieme delle esposte circostanze, la decisione della Corte cantonale che, analogamente al fondo vicino part. zzz, ha ritenuto le particelle xxx e yyy soggette a un vuoto pianificatorio, appare tutto sommato sostenibile. Ciò posto, tenuto conto delle caratteristiche dei fondi, non inseriti nella zona edificabile e situati in un'estesa superficie verde attraversata dal fiume Laveggio ed esclusa dal comprensorio già largamente edificato (art. 36 cpv. 3 LPT), la decisione dei giudici cantonali di esaminare il progetto edilizio sotto il profilo delle eccezioni per le costruzioni fuori della zona edificabile (art. 24 segg. LPT) non presta il fianco a critiche.

E. 6

Per il resto, i ricorrenti non si confrontano puntualmente con i considerandi n. 6 e 7 della sentenza impugnata, in cui la Corte cantonale ha esposto le ragioni per cui non entrava in considerazione il rilascio di un'autorizzazione eccezionale secondo gli art. 24 e 24c LPT . Essi sostengono che si tratterebbe unicamente di mantenere e di ripristinare la recinzione e i cancelli preesistenti. Adducono che gli interventi edilizi previsti sarebbero modesti e non toccherebbero né il bosco, né lo spazio riservato alle acque, né impedirebbero l'esondazione del corso d'acqua o pregiudicherebbero l'esistente corridoio faunistico. Non censurano tuttavia d'arbitrio conformemente alle esigenze di motivazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF l'accertamento della Corte cantonale secondo cui la nuova recinzione sorge in parte lungo l'area forestale e all'interno della stessa. Non si confrontano con la ponderazione degli interessi eseguita dai giudici cantonali che, oltre a negare l'adempimento del requisito dell'ubicazione vincolata (art. 24 lett. a LPT), hanno ritenuto preponderanti gli interessi pubblici di accessibilità e di protezione del bosco, nonché quelli di tutela dell'ambiente (art. 24 lett. b, art. 24c cpv. 5 LPT). Né i ricorrenti fanno in concreto valere la violazione dell'art. 10 cpv. 1 della legge cantonale delle foreste, del 21 aprile 1998 (LCFo; RL 921.100), applicato dalla Corte cantonale, secondo cui l'area forestale deve essere accessibile a chiunque, essendo in particolare vietate le recinzioni o altre costruzioni che ne limitano l'accesso. Insufficientemente motivato, il gravame non deve essere esaminato oltre.

E. 7

Alla luce di quanto esposto, non occorre nemmeno esaminare se, come ha ritenuto la Corte cantonale, la licenza edilizia doveva essere negata anche in applicazione del piano di utilizzazione cantonale del comparto di "Valera" (PUC-CV), approvato dal Gran Consiglio il 20 settembre 2022, in pendenza del ricorso dinanzi alla Corte cantonale, che attribuisce i fondi alla zona agricola e in parte alla zona forestale. In particolare, non occorre vagliare l'applicabilità del PUC-CV alla presente procedura edilizia.

E. 8

Ne segue che il ricorso subsidiario 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 della sede federale seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico dei ricorrenti in solido (art. 66 cpv. 1 LTF). Non si assegnano ripetibili alle autorità vincenti (art. 68 cpv. 3 LTF).