

TI_GERICHTE 52.2018.571 vom 24. Oktober 2018

TI Tribunale d'appello, 2018-10-24, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2018.571

FR: TI_GERICHTE 52.2018.571 du 24 octobre 2018

IT: TI_GERICHTE 52.2018.571 del 24 ottobre 2018

Regeste

Licenza edilizia per la costruzione di un nuovo complesso residenziale

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 21 cpv. 1 della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE; RL 705.100). Pacifica è l'abilitazione dei ricorrenti _____, vicini opposenti, personalmente e direttamente toccati dal giudizio impugnato di cui sono destinatari (art. 21 cpv. 2 LE, art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100). Analoga conclusione vale per la _____, rientrante nel novero delle organizzazioni legittimate a opporsi a tenore dell'art. 8 cpv. 1 LE e, pertanto, anche a ricorrere ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LE (cfr. al riguardo: STA 52.2017.192 del 19 luglio 2017 consid. 2). I ricorsi, tempestivi (art. 68 cpv. 1 LPAm), sono dunque ricevibile in ordine.

E. 1.2

. gli atti sono retrocessi al Governo affinché proceda come indicato al consid.

E. 1.3

L'impugnativa può essere evasa sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). A eventuali carenze istruttorie potrà semmai essere posto rimedio rinviando gli atti all'istanza inferiore per ulteriori accertamenti (cfr. art. 86 cpv. 2 LPAm).

E. 2

I ricorrenti _____ eccepiscono anzitutto una violazione del diritto di essere sentito, rimproverando al Governo un diniego di giustizia formale per non essersi pronunciato su tutte le loro censure, e meglio sul tema centrale del controllo incidentale del PR, ammesso dalla giurisprudenza quando sono date le condizioni per un riesame ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LPT.

E. 2.1

Giusta l'art. 46 cpv. 1 LPAm, ogni decisione deve essere motivata per iscritto. La citata disposizione legale si limita a stabilire il principio della motivazione scritta e non precisa altrimenti il contenuto e l'estensione della motivazione, cosicché valgono le garanzie minime dedotte dall'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), che comprende vari aspetti tra cui il diritto a una decisione motivata (cfr. DTF 138 I 232 consid. 5.1, 136 I 229 consid. 5.2). Per costante giurisprudenza, la motivazione di una decisione è sufficiente quando la parte interessata è messa in condizione di rendersi conto della portata del provvedimento che la concerne e di

poterlo impugnare con cognizione di causa (cfr. DTF 143 III 65 consid. 5.2). In quest'ottica basta che l'autorità esponga, almeno brevemente, i motivi che l'hanno indotta a decidere in un senso piuttosto che in un altro. Essa non è quindi tenuta a pronunciarsi in modo esplicito ed esaustivo su tutti gli argomenti sollevati, ma può limitarsi alle sole circostanze che appaiono rilevanti per il giudizio in quanto atte a influire sulla decisione di merito (cfr. DTF 142 II 154 consid. 4.2, 138 I 232 consid. 5, 137 II 266 consid. 3, 134 I 83 consid. 4.1). Inoltre, sempre che ciò non ne ostacoli troppo la comprensione, la motivazione di una decisione può anche essere implicita, risultare dai diversi considerandi della stessa o da rinvii ad altri atti (cfr. DTF 141 V 557 consid. 3.2.1; STF 2C_583/2017 del 18 dicembre 2017 consid. 5.2.1, 2C_630/2016 del 6 settembre 2016 consid. 5.2).

E. 2.2

La violazione del diritto di essere sentito implica, di principio, l'annullamento della decisione impugnata, a prescindere dalle possibilità di successo nel merito (cfr. DTF 144 I 11 consid. 5.3, 137 I 195 consid. 2.2, 135 I 279 consid. 2.6.1). Il Tribunale federale ritiene tuttavia che una violazione del diritto di essere sentito può essere sanata nell'ambito di una procedura ricorsuale, quando l'interessato ha avuto la possibilità di esprimersi dinnanzi a un'autorità di ricorso che dispone del medesimo potere d'esame dell'autorità decidente. La sanatoria è di regola esclusa se il difetto è particolarmente grave. Si può nondimeno prescindere da un rinvio all'istanza precedente, anche se la lesione è di una certa gravità, quando esso costituisca una formalità priva di senso e porti a inutili ritardi, inconciliabili con l'altrettanto importante interesse della parte toccata a un giudizio celere (cfr. DTF 142 II 218 consid. 2.8.1, 137 I 195 consid. 2.3.2, 136 V 117 consid. 4.2.2.2, 135 I 279 consid. 2.6.1, 133 I 201 consid. 2.2 e rimandi).

E. 3.1

Per costante giurisprudenza, il controllo incidentale (o pregiudiziale) del piano regolatore in sede di applicazione concreta, segnatamente nell'ambito del rilascio di una licenza edilizia, è di principio escluso (cfr. DTF 131 II 103 consid. 2.4.1 e rimandi). Un tale controllo è tuttavia possibile, a titolo eccezionale, non solo se l'interessato non poteva rendersi conto delle restrizioni impostegli o se non aveva avuto la possibilità di contestarle in occasione dell'adozione del piano regolatore, ma anche se sono date le condizioni per un riesame del PR ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LPT (cfr. DTF 145 II 83 consid. 5, 144 II 41 consid. 5.1; STF 1C_20/2019 dell'11 dicembre 2019 consid. 3.4 e rinvii). Secondo quest'ultima disposizione, in caso di notevole cambiamento delle circostanze, i piani d'utilizzazione sono riesaminati e, se necessario, adattati. Il mutamento delle circostanze può essere di fatto o di diritto, come una modifica di legge (cfr. DTF 144 II 41 consid. 5.1, 127 I 103 consid. 6b e rimandi). La norma mira ad assicurare alla pianificazione una certa stabilità, senza la quale i piani dell'utilizzazione non potrebbero altrimenti adempiere la loro funzione (cfr. DTF 144 II 41 consid. 5.1, 128 I 190 consid. 4.2). L'art. 21 cpv. 2 LPT prevede un esame in due tappe: la prima determina se le circostanze si sono sensibilmente modificate, al punto da giustificare un riesame del PR; nella seconda fase avviene invece, se necessario, la sua modifica vera e propria (cfr. DTF 144 II 41 consid. 5.1, 140 II 25 consid. 3 e rinvii). In ognuna di queste due tappe occorre procedere a una ponderazione degli interessi, tenendo conto, da un lato, della necessità a una certa stabilità della pianificazione, dall'altra, dell'interesse all'adattamento del piano dell'utilizzazione ai cambiamenti intervenuti. Occorre segnatamente considerare la durata raggiunta dal PR (tenendo presente che le zone fabbricabili sono predisposte di principio per coprire un fabbisogno di quindici anni, art. 15

cpv. 1 LPT, e tanto più una revisione del piano si avvicina a questo orizzonte temporale, tanto meno peso va dato all'affidamento nella stabilità del piano, DTF 145 II 83 consid. 5.4; cfr. pure STA 90.2014.3 del 9 marzo 2015 consid. 3.1), il suo grado di realizzazione e concretizzazione (laddove assume importanza, ad esempio, l'investimento di somme importanti nell'urbanizzazione o l'attuazione del PR mediante il rilascio di licenze edilizie), nonché l'importanza del motivo di revisione, la portata della modifica prevista e l'interesse che la giustificerebbe (cfr. DTF 140 II 25 consid. 3, 128 I 190 consid. 4.2; STF 1C_656/2018 del 4 marzo 2020 consid. 6.1.1). Allo stadio della prima fase, le esigenze sono tuttavia meno accresciute, un cambiamento notevole delle circostanze dovendo essere ammesso già quando entri in considerazione una modifica del PR nel comparto in questione e non sia d'acchito esclusa da opposti interessi della sicurezza del diritto e dell'affidamento nella stabilità dei piani (cfr. DTF 140 II 25 consid. 3.2; STF 1C_656/2018 citata consid. 6.1.1, 1C_40/2016 del 5 ottobre 2016 consid. 3.2, 1C_378/2016 del 1° maggio 2017 consid. 4.1).

E. 3.2

La riduzione delle zone edificabili sovradimensionate costituisce un interesse pubblico importante (cfr. DTF 128 I 190 consid. 4.2), che è di principio suscettibile di prevalere su quello alla stabilità dei piani e sugli interessi privati dei proprietari interessati. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la realizzazione di questo obiettivo - espressamente previsto dall'art. 15 cpv. 2 LPT a seguito della modifica della LPT del 15 giugno 2012 - non costituisce, da sola, un notevole cambiamento delle circostanze che giustifica di procedere a un controllo pregiudiziale di un piano regolatore sulla base dell'art. 21 cpv. 2 LPT (cfr. DTF 144 II 41 consid. 5.2). In effetti, se da un lato il regime transitorio della citata modifica della LPT non consente di aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili fino all'adattamento dei piani direttori al nuovo diritto (cfr. art. 38 a cpv. 2 LPT; DTF 144 II 41 consid. 5.2, 141 II 393 consid. 3), d'altra parte non esclude l'attuazione dei PR esistenti conformi alla LPT (cfr. DTF 144 II 41 consid. 5.2 e rinvii); tanto meno definisce quali fondi debbano essere toccati dal ridimensionamento delle aree edificabili, scelta che compete in primo luogo alle autorità locali di pianificazione (cfr. DTF 144 II 41 consid. 5.2 e rimandi). Affinché l'entrata in vigore della modifica della LPT del 15 giugno 2012 possa essere considerata - allo stadio della prima tappa - un cambiamento notevole delle circostanze ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LPT, occorrono dunque altri elementi che facciano apparire il declassamento di un fondo come probabile o quantomeno come un'opzione da considerare seriamente; tra queste, ad esempio, l'ubicazione della particella nella zona edificabile esistente, il grado di urbanizzazione o il periodo di esistenza del piano (cfr. DTF 144 II 41 consid. 5.2; STF 1C_161/2019 del 23 gennaio 2020 consid. 3.4, 1C_71/2018 del 3 giugno 2019 consid. 3.1, 1C_695/2017 del 22 febbraio 2019 consid. 3.1 e rinvii). Se queste condizioni sono date, spetta al comune entrare in materia su una domanda di revisione del PR e determinare, al termine di una completa ponderazione degli interessi (seconda tappa), se e in che misura si renda necessario adattare il PR (cfr. DTF 140 II 25 consid. 3.2 e 6; STF 1C_656/2018 citata consid. 6.1.1, 1C_40/2016 citata consid. 3.2.2).

E. 4.1

In concreto, i ricorrenti _____, nella loro impugnativa davanti al Governo, hanno chiaramente sollecitato un controllo incidentale del piano regolatore ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LPT, invocando la modifica delle circostanze di diritto (nuovo art. 15 cpv. 2 LPT) e il sovradimensionamento della zona edificabile del comune di Castel San Pietro, adducendo

inoltre una serie di aspetti che farebbero concretamente entrare in linea di conto un declassamento dei terreni in questione (PR datato di oltre 20 anni e con scarso grado di concretizzazione nel comparto, posizione periurbana, appartenenza del comprensorio di _____ all'IFP e all'ISOS regionale, ecc.). Nonostante circa la metà della loro impugnativa fosse incentrata su questo tema e le loro conclusioni e domande di giudizio - analogamente a quelle della _____ (cfr. ricorso e replica al Governo) - tendessero (anche) a un rinvio al comune affinché procedesse a un riesame del PR (e, se del caso, a un adattamento della pianificazione ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LPT, cfr. pag. 10, dispositivo ad C), l'Esecutivo cantonale ha del tutto sorvolato la questione, come a ragione lamentano gli insorgenti. Nel suo giudizio, dopo aver brevemente ricordato che il PR è stato approvato il 29 dicembre 1994 (e che modifiche puntuali relative all'azzonamento dei fondi situati a confine con il territorio del Comune di Mendrisio sono state approvate con ris. gov. del 6 giugno 2007, senza che in tale ambito sia stata proposta alcuna modifica della restante zona edificabile), ha infatti laconicamente negato che vi fossero gli estremi per procedere a un controllo pregiudiziale del PR: posto che i precedenti proprietari della part. n. _____ (ora appartenente ai singoli _____) non si erano opposti all'azzonamento nel lontano 1994 - ha affermato - e che la _____ risulta attiva dal 1908, gli stessi non spiegano in alcun modo per quale ragione non avrebbero potuto pienamente rendersi conto dell'azzonamento che oggi avversano ritenendolo contrario al diritto di rango superiore. Così facendo, la precedente istanza non si è dunque chinata sulla problematica sollevata dai ricorrenti (controllo incidentale del PR se sono date le condizioni per un suo riesame ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LPT), ma ha semplicemente confutato una tesi (quella del controllo pregiudiziale in caso d'impossibilità di contestare il PR al momento della sua adozione), che nessuno ha invero preteso. Ne discende che, omettendo qualsiasi motivazione sull'argomento centrale addotto dai ricorrenti, il Governo ha palesemente violato il suo obbligo di motivazione e, di riflesso, il loro diritto di essere sentito. A maggior ragione se si considera che tale argomento appare senz'altro rilevante e suscettibile di dirimere la vertenza e come tale andava dunque approfondito, previo esperimento dei necessari accertamenti. Gli insorgenti _____, come accennato, non si sono infatti limitati a richiamare il nuovo art. 15 cpv. 2 LPT e ad affermare che la zona edificabile del comune è sovradimensionata (ciò che di principio non basta per ammettere un controllo incidentale del PR ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LPT; cfr. supra consid. 3.2). Essi hanno infatti addotto (e ribadiscono) diverse ulteriori circostanze che - se fondate - potrebbero anche giustificare un riesame del PR in base alla giurisprudenza federale sopraesposta. In particolare, la durata (> di 25 anni) raggiunta dal piano dell'utilizzazione (la cui ultima revisione generale risale al 20 dicembre 1994 senza che - a prima vista - vi siano state successive modifiche che hanno globalmente vagliato l'estensione delle zone edificabili, cfr. DTF 140 II 25 consid. 4.4 e 6; STF 1C_238/2016 del 2 dicembre 2016 consid. 6.3.4, 1C_40/2016 del 5 ottobre 2016 consid. 3.6.1), l'asserito scarso grado di concretizzazione del PR (in particolare nella zona residenziale in questione, in cui sarebbe sorto un solo nuovo edificio dall'approvazione del piano) e l'ubicazione dei fondi ai margini della zona edificabile. E altri ancora, quali l'inclusione del comprensorio in una zona di protezione del paesaggio (scheda PD P4), tra linee di forza del paesaggio (scheda PD P1) e nelle aree di svago di prossimità (scheda PD R9), l'appartenenza all'IFP 1803 (Monte Generoso) e all'ISOS regionale, che a loro dire farebbero seriamente entrare in considerazione una riduzione delle potenzialità edificatorie del PR proprio nel comparto in questione (che rappresenterebbe oltretutto un luogo sensibile dal profilo paesaggistico).

E. 4.2

Ferme queste premesse, non vi è chi non veda come questi aspetti vadano ora esaminati dal Governo, il quale dovrà evidentemente completare l'istruttoria (richiamo atti pianificatori del PR, licenze edilizie, sopralluogo, ecc.), raccogliendo pure una presa di posizione compiuta sia da parte dell'Ufficio della pianificazione locale (che in questa sede pare espressamente riconoscere la fondatezza delle censure dei ricorrenti, cfr. osservazioni del 15 febbraio 2019), che del Municipio (il quale sembra partire - a torto - dall'assunto che il piano regolatore non possa mai essere rimesso in discussione, cfr. risposta del 20 giugno 2017 al Consiglio di Stato, ad 4 e 5). Non spetta del resto a questo Tribunale rimediare alle gravi violazioni del diritto di essere sentito poste in essere dal Governo, a maggior ragione laddove accompagnate da carenze istruttorie (cfr. art. 86 cpv. 2 LPAm), per modo che il rinvio non costituisca in ogni caso una sterile formalità priva di senso.

E. 4.3

Per economia di giudizio, va nondimeno sin d'ora evasa l'obiezione dei resistenti, secondo cui, in buona sostanza, non sarebbe in ogni caso possibile ritenere date le condizioni per un riesame del PR (alla luce dell'art. 15 cpv. 2 LPT), considerando le sue zone edificabili sovradimensionate, fintanto che non sarà entrata in vigore la nuova scheda di PD R6 (sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili). Ora è ben vero che il Cantone è tenuto a stabilire nel piano direttore le dimensioni complessive delle superfici insediative, indicando la loro distribuzione nel Cantone e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione (art. 8 a cpv. 1 lett. c e 15 cpv. 3 LPT), come pure le misure e le relative tempistiche con cui intende riportare le zone edificabili sovradimensionate al fine di adempiere le esigenze di cui all'articolo 15 LPT (cfr. art. 5 a cpv. 4 LPT) - ciò che è oggetto della citata scheda di dato acquisito (R6), adottata dal Consiglio di Stato il 27 giugno 2018, ma non ancora entrata in forza (a seguito dei diversi ricorsi interposti contro di essa, tuttora pendenti dinanzi al Gran Consiglio; cfr. Modifiche del Piano direttore n. 12 - luglio 2018 e il relativo Messaggio del Consiglio di Stato n. 7616 del 19 dicembre 2018 riguardante le osservazioni ai ricorsi). Ciò non significa, tuttavia, che un comune - nel quadro di un esame dell'art. 21 cpv. 2 LPT - non possa attualmente essere considerato sovradimensionato nell'ottica dell'art. 15 cpv. 2 LPT. Benché la procedura di verifica del dimensionamento delle zone edificabili prevista dalla scheda R6 (cfr. allegato I e Rapporto sulla consultazione ed esplicativo alle citate Modifiche del PD n. 12, pag. 15 seg.) non sia ancora divenuta vincolante per i comuni, in generale andrebbe invero considerato che una tale verifica - a livello locale - non costituisce comunque una novità, trattandosi di un'analisi conoscitiva del territorio comunale, che era già indispensabile per ogni modifica del PR in base al previgente art. 15 LPT (laddove prescriveva il dimensionamento delle aree edificabili secondo il fabbisogno a 15 anni, cfr. Messaggio citato, pag. 8; cfr. pure, relativamente al PR di Castel San Pietro, STPT 90.1995.10 del 5 giugno 1996 consid. 6 e 7). Ad ogni modo, per aprire la porta a un possibile controllo pregiudiziale del PR a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 15 cpv. 2 LPT - e a maggior ragione avuto riguardo alle esigenze meno accresciute dell'esame di prima fase previsto dall'art. 21 cpv. 2 LPT (supra, consid. 3.1) - in concreto basta considerare che già dalle analisi semplificate delle aree edificabili condotte nell'ambito del Programma di agglomerato del Mendrisiotto di Terza Generazione (PAM 3) e confluite nella scheda in vigore del PD R/M5 (Agglomerato del Mendrisiotto; cfr. modifiche entrate in vigore il 28 maggio 2019), il comune di Castel San Pietro rientra tra quelli in cui le aree edificabili sono

chiaramente sovradimensionate (cfr. pure, sulla necessità di fondarsi in questo ambito su dati disponibili e sviluppi noti, procedendo con stime plausibili laddove sussistono incertezze o questioni aperte, DTF 140 II 25 consid. 6). Tant'è che la citata scheda di PD R/M5 - riprendendo la misura IN 2 del PAM 3 - prevede la verifica di contenibilità del PR quale misura di dato acquisito nelle aree periurbane come Castel San Pietro (aree in cui è peraltro indicata, quale prognosi di sviluppo 2011/2012-2030, il contenimento della crescita e il suo orientamento verso luoghi strategici ben serviti dal trasporto pubblico; cfr. scheda R/M5, pag. 6, 11 e allegato IV; cfr. inoltre Rapporto esplicativo finale del 31 ottobre 2016 del PAM 3, pag. 164 seg. con la tabella 38 [riprodotta anche nei ricorsi degli insorgenti _____], da cui risulta che il PR, nel 2012, a fronte di 3'002 unità insediative [UI] e una contenibilità teorica di 5'380, aveva una riserva insediativa superiore al 50%). Ne discende che, da questo limitato profilo, non vi è motivo per negare a priori un possibile controllo incidentale del PR, fermo restando - come già più volte ripetuto - che la mera sussistenza di un'area edificabile sovradimensionata non basta da sola ad ammetterlo, ma occorrono altre circostanze che facciano apparire probabile, o quanto meno un'opzione da considerare in modo serio, un ridimensionamento del PR nel comparto in questione (supra , consid. 3.2). Ciò che è appunto quanto la precedente istanza dovrà ora verificare (consider. 4.2).

E. 5

Posto che il giudizio impugnato non può essere confermato già per la suddetta violazione del diritto, a questo stadio di causa non è necessario soffermarsi sulle altre censure sollevate dai ricorrenti, relative segnatamente al principio d'inserimento ordinato e armonioso nel paesaggio.

E. 6.1

2. La tassa di giustizia di fr. 2'000.- è posta in solido a carico di CO 2, CO 3, CO 4 e CO 5, che rifonderanno inoltre alla _____ un importo complessivo di fr. 2'000.- a titolo di ripetibili per questa sede. Ai ricorrenti vanno restituiti gli importi versati a titolo di anticipo delle presumibili spese processuali. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo II
vicepresidente
La vicecancelliera

E. 6.2

Dato l'esito, la tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAmM) è posta a carico degli istanti in licenza soccombenti, che rifonderanno inoltre alla _____ congrue ripetibili per questa sede (art. 49 cpv. 1 LPAmM), ma non ai ricorrenti _____, che non si sono avvalsi dell'assistenza di un legale. Il Comune non deve contribuire al pagamento degli oneri processuali, essendo comparso in lite per esigenze di funzione e non per tutelare suoi interessi pecuniari (cfr. art. 47 cpv. 6 LPAmM), rispettivamente non quale unico antagonista (cfr. Marco Borghi/Guido Corti , Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2b ad art. 31). Per questi motivi, decide: 1. I ricorsi (a) e (b) sono parzialmente accolti. §. Di conseguenza: 1.1. la decisione del 24 ottobre 2018 (n. 5053) del Consiglio di Stato è annullata, in quanto riferita ai ricorsi di RI 2 e RI 1 e della _____;

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