

TI_GERICHTE 52.2024.75 vom 4. April 2023

TI Tribunale d'appello, 2023-04-04, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2024.75

FR: TI_GERICHTE 52.2024.75 du 4 avril 2023

IT: TI_GERICHTE 52.2024.75 del 4 aprile 2023

Regeste

Approvazione di una variante del piano regolatore relativa all'adozione di un piano particolareggiato - informazione al Consiglio comunale

Erwägungen

E. 1

LPAmM). Considerato che i fatti alla base dei due ricorsi sono i medesimi e che le censure sollevate sono sostanzialmente identiche, si giustifica di evadere le impugnative con un unico giudizio, in applicazione dell'art. 76 cpv. 1 LPAmM.

E. 1.1

la decisione del 17 gennaio 2024 (n. 155) del Consiglio di Stato è annullata;

E. 1.2

la risoluzione del 4 aprile 2023 del Consiglio comunale di Bellinzona relativa al messaggio municipale 685 è annullata limitatamente ai dispositivi n. 1-3. 2. Non si preleva la tassa di giustizia. Ai ricorrenti va retrocesso quanto da essi anticipato. Non si assegnano ripetibili. 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 Il vicepresidente La cancelliera

E. 2

In relazione all'impugnativa presentata da RI 2 e litisconsorti, il Municipio spiega che davanti al Governo vi erano anche dei ricorrenti membri del Legislativo, che non avrebbero postulato la sospensione del messaggio, ritenendo così di disporre di sufficienti informazioni per deliberare. Sarebbe dunque contrario alla buona fede processuale insorgere ora sostenendo che il Consiglio comunale non poteva deliberare in quanto non sufficientemente informato sul tema. La questione, in questa sede, concerne un'unica Consigliera comunale affiancata da altri ricorrenti. Non conta dunque qui approfondire oltre la tematica.

E. 3

Gli insorgenti lamentano una violazione dei loro diritti di parte per carente motivazione della decisione impugnata: la stessa non affronterebbe infatti tutte le censure sollevate davanti alla precedente istanza.

E. 3.1

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). Il diritto di essere sentito ancorato in quest'ultima disposizione assicura al cittadino la facoltà di esprimersi prima che sia presa una decisione che lo tocca nella sua situazione giuridica e comprende tutte quelle facoltà che devono essergli riconosciute affinché possa far valere efficacemente la sua posizione nella procedura (cfr. DTF 135 II 286 consid. 5.1, 133 I 270 consid. 3.1). Tra queste, anche il diritto a una motivazione sufficiente. Tale diritto non impone tuttavia di esporre e discutere tutti i fatti, i mezzi di prova e le censure proposti; è infatti sufficiente che dalla decisione impugnata emergano in maniera chiara i motivi su cui l'autorità fonda il suo ragionamento (cfr. DTF 139 IV 179 consid. 2.2, 138 IV 81 consid. 2.2, 137 II 266 consid. 3.2 e riferimenti). Dal punto di vista formale, il diritto a una motivazione è rispettato anche se la motivazione è implicita, risulta dai diversi considerandi componenti la decisione (STF 2C_505/2009 del 29 marzo 2010 consid. 3.1) oppure da rinvii ad altri atti (cfr. STF 2C_630/2016 del 6 settembre 2016 consid. 5.2 e rimandi).

E. 3.2

In concreto, il giudizio governativo - dopo una lunga e dettagliata esposizione della procedura seguitata per giungere alla variante del PP-QO - si concentra sul quesito di sapere se il tema del dimensionamento delle zone edificabili, nell'ottica del concetto di sviluppo centripeto di qualità, sia stato o non sufficientemente ed esaustivamente presentato ai Consiglieri comunali, giungendo infine a respingere la specifica censura (consid. 7 della decisione impugnata). Da alcuni dei testi dei gravami presentati dinanzi all'istanza precedente (cfr. ricorso del 4 maggio 2023 di RI 1, pag. 8 e relativa replica del 10 luglio 2023, pag. 6, nonché ricorso del 2 maggio 2023 di RI 2 pag. 9 e relativa replica del 5 luglio 2023, pag. 5 e 6) si evince tuttavia che alcuni insorgenti avevano fatto valere una carente informazione da parte del Municipio, oltre che il tema - trattato in effetti in modo prioritario - di contenibilità, anche il merito agli aspetti finanziari della variante, segnatamente sui reali costi dell'operazione anche a causa dei possibili inquinamenti presenti sul sedime utilizzato da FFS a fini industriali. Essi avevano inoltre denunciato che la misura pianificatoria in esame comportava una violazione della libertà economica (art. 94 Cost.). Di tali tematiche tuttavia nel giudizio governativo non viene fatta menzione, con il che il Consiglio di Stato è in effetti incorso in una lesione del diritto di essere sentito. Ora, simili violazioni dei diritti di parte implicano, di principio, l'annullamento della decisione impugnata con rinvio all'istanza precedente per nuova pronuncia, salvo sanatoria possibile quando l'interessato ha comunque avuto la facoltà di esprimersi confacentemente dinanzi all'autorità di ricorso investita di un pieno potere d'esame (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). Nel caso in esame tuttavia, per le ragioni che seguono, non è necessario chinarsi oltre sulla questione poiché, come si vedrà, l'incarto non è comunque da retrocedere all'Esecutivo cantonale.

E. 4.1

L'art. 74 cpv. 1 LOC prevede che il presidente pubblica entro cinque giorni all'albo comunale le risoluzioni del Consiglio comunale con l'indicazione dei mezzi e dei termini di ricorso nonché dei termini per l'esercizio del diritto di referendum. Per quanto concerne

specificatamente il piano regolatore l'art. 27 cpv. 2 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST; RL 701.100) dispone inoltre che il Municipio procede alla sua pubblicazione, previo avviso anche personale ai proprietari, presso la cancelleria comunale per un periodo di trenta giorni. La pubblicazione è annunciata almeno cinque giorni prima agli albi comunali, sul Foglio ufficiale e nei quotidiani (art. 36 cpv. 3 del Regolamento della LST del 20 dicembre 2011; RLST; RL 701.110). La prima pubblicazione, effettuata immediatamente dopo la deliberazione dal presidente del Legislativo, è volta a permettere, nei Comuni ove è stato istituito il Consiglio comunale, l'esercizio del diritto di referendum e, in tutti i Comuni, l'esercizio del diritto di ricorso davanti al Consiglio di Stato prima e in seconda istanza dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo (art. 208 cpv. 1 LOC), per violazione della LOC, ma in particolare della procedura prescritta da quest'ultima legge per addivenire alla deliberazione dell'Organo legislativo. La seconda pubblicazione, da eseguirsi in seguito da parte del Municipio secondo l'art. 27 cpv. 2 LST, dopo la scadenza inutilizzata dei termini di ricorso e di referendum stabiliti nella prima (art. 36 cpv. 2 RLST), è invece volta a permettere l'impugnazione, dapprima innanzi al Consiglio di Stato e successivamente davanti al Tribunale cantonale amministrativo, del contenuto del piano regolatore (art. 28 cpv. 1 e 30 cpv. 1 LST): è in questa procedura che può essere eccepita - e deve essere esaminata dalle autorità decidenti - tra l'altro la violazione delle disposizioni della LST concernenti il piano regolatore (RDAT II-1999 n. 23 consid. 3.; cfr. inoltre pro multis STA 52.2017.29/50 del 21 dicembre 2018 consid. 3.1., 52.2004.260 del 5 settembre 2005 con rinvii; Raffaello Balerna, La protezione giuridica in materia di piani regolatori, in: RtiD I-2015 pag. 203 segg., cap. 3.1; Adelio Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, n. 348 ad art. 35 LALPT con rinvii alla giurisprudenza anteriore). Tale soluzione permette di evadere celermente, prima dell'esame di merito del piano regolatore, le contestazioni concernenti la procedura seguita a livello comunale per adottare questo strumento, scongiurando il rischio di un annullamento dello stesso a distanza di anni dalla sua adozione e - talora - successivamente alla sua approvazione ed entrata in vigore, per motivi puramente formali.

E. 4.2

Le decisioni del Consiglio comunale sono annullabili non solo quando sono contrarie a norme della Costituzione, di legge o di regolamenti (art. 212 lett. a LOC), ma anche quando scaturiscono da processi decisionali carenti, che non garantiscono una libera e consapevole espressione del voto (art. 212 lett. b-e LOC). Presupposto irrinunciabile di una libera e consapevole espressione del voto è un'oggettiva ed esauriente informazione sul tema della deliberazione; un'adeguata conoscenza dell'oggetto in discussione è garanzia di correttezza della decisione adottata (RDAT I-1999 n. 2). Il compito principale di informare l'Organo legislativo comunale incombe al Municipio, che vi provvede attraverso la presentazione di messaggi illustranti convenientemente le proposte di deliberazione (art. 33 e 56 LOC; RDAT I-1996 n. 2 consid. 3.2. con rinvii). Spetta in seguito alle Commissioni il compito di sottoporre tali proposte a una verifica critica, volta ad approfondire la conoscenza dell'oggetto (art. 33 cpv. 2 e 56 cpv. 2 LOC). L'ultimo approccio di tipo cognitivo è lasciato alla discussione che precede la deliberazione vera e propria da parte del consesso. Anche il sindaco e i municipali possono parteciparvi, allo scopo di chiarire e completare le motivazioni alla base delle proposte di deliberazione sottoposte al Legislativo (art. 28 cpv. 3 e 55 cpv. 3 LOC). Il controllo giudiziale della congruenza, dell'adeguatezza e dell'oggettività dell'informazione dispensata dal Municipio nell'ambito dei messaggi e dalle Commissioni attraverso i relativi rapporti è in ogni caso limitato. Informazioni carenti o

errate contenute nei messaggi che l'Esecutivo sottopone al Legislativo comunale possono determinare l'annullamento della decisione che ne è scaturita soltanto se il difetto è di natura tale da giustificare la conclusione che l'organo deliberante ne è stato fuorviato o non ha potuto determinarsi con la necessaria cognizione di causa (RDAT I-1999 n. 2 consid. 3.1. con rinvii; STA 52.2013.410 del 3 luglio 2014 consid. 2., 52.2009.321/351 del 15 dicembre 2009 consid. 2. e rinvii).

E. 5

Preliminarmente, va detto che la censura relativa alla violazione delle norme sull'informazione e partecipazione dei cittadini al processo pianificatorio ai sensi degli art. 4 e 5 LST, seppur di natura formale, attiene alla legislazione pianificatoria, sicché esula dalla presente procedura e non dev'essere esaminata.

E. 6

Gli insorgenti non pongono in discussione l'iter seguito per addivenire alla deliberazione contestata, se non nella misura in cui ritengono che esso sia stato sbrigativo e frettoloso e che il Legislativo si sia per finire pronunciato sulla base di informazioni lacunose, che non avrebbero permesso ai Consiglieri comunali di decidere con piena cognizione di causa.

E. 7

Dapprima gli insorgenti sostengono che il messaggio municipale sarebbe privo di un'analisi della contenibilità delle zone edificabili del Comune di Bellinzona e delle conseguenze che i nuovi contenuti abitativi previsti dalla variante in oggetto comportano per le altre zone edificabili comunali. Esso si baserebbe infatti sull'assunto, contestato dai ricorrenti, secondo il quale la proposta in esame non aumenterebbe il numero di unità insediative rispetto alla situazione attuale e di conseguenza non avrebbe alcun impatto sul calcolo del dimensionamento del piano regolatore complessivo. Gli insorgenti osservano comunque che solo il 13 maggio 2022 l'Esecutivo comunale ha trasmesso tutta la documentazione per la verifica generale delle riserve edificatorie al Dipartimento del territorio (DT), il quale al momento della decisione non aveva ancora preso posizione in merito. Le valutazioni trasmesse, d'altronde, nemmeno erano più attuali, atteso che il 19 ottobre 2022 il Consiglio federale ha modificato il piano direttore cantonale (anche) in relazione allo sviluppo degli insediamenti e alla gestione delle zone edificabili (scheda R6). La decisione disattenderebbe anche gli obblighi imposti da questa scheda in merito alla necessità di accompagnare la variante dal programma di azione comunale (che a sua volta deve tener conto della verifica del dimensionamento delle zone edificabili) e di compensare immediatamente tramite dezonamento una superficie almeno equivalente.

E. 7.1

Anzitutto per quanto attiene al tema del dimensionamento della zona edificabile, la legalità e l'opportunità della pianificazione in esame (ivi compresa la sua conformità con la Costituzione e la legislazione federale e cantonale, nonché con la pianificazione direttrice) sarà da verificare nell'ambito di eventuali ricorsi contro la seconda pubblicazione. La questione è qui circoscritta al quesito di sapere se il Consiglio comunale di Bellinzona sia stato messo in condizione di comprendere le implicazioni del tema in modo da decidere con piena cognizione di causa.

E. 7.2

Ferma questa premessa, la contenibilità delle zone edificabili è stata espressamente trattata dal Municipio nel messaggio a sostegno della variante in un apposito capitolo (pag. 17 e segg.), con particolare riferimento anche alla scheda R6. Il tema della relazione tra la variante proposta e il dimensionamento della zona edificabile comunale è poi affrontato nel rapporto di pianificazione, laddove si spiega anche che la verifica del dimensionamento delle zone edificabili previste dai piani regolatori comunali era già stata esperita sulla base della scheda R6, nella versione del 3 settembre 2021, documento poi trasmesso al Dipartimento il 13 maggio 2022 e al quale l'Autorità cantonale a quel momento non aveva ancora risposto così come nel rapporto di pianificazione di dicembre 2022 (Rapporto di pianificazione, pag. 38 segg.). Il 7 febbraio 2023 ha poi avuto luogo una seduta congiunta della Commissione della gestione e della Commissione PR, in occasione della quale sono stati sentiti il sindaco, il vicesindaco, la direttrice del Settore pianificazione, catasto e mobilità nonché il responsabile del Servizio pianificazione. Ulteriori domande in merito alla contenibilità (e altri temi quali mobilità, posteggi, contesto urbanistico, sviluppo edilizio ecc.) sono poi state poste dalle Commissioni all'Esecutivo comunale, che ha risposto con scritti del 15 marzo 2023 ai vari quesiti e trasmesso la documentazione richiesta dai commissari, segnatamente il piano di indirizzo e il relativo esito dell'esame preliminare del 21 aprile 2022, nonché i documenti trasmessi al Dipartimento il 13 maggio 2022 per la verifica di plausibilità del dimensionamento, che tiene conto dei dati raccolti in relazione a tutti i tredici quartieri del Comune. Alle Commissioni è quindi stato ricordato che, come indicato in calce al Messaggio municipale, tutta la documentazione comprensiva degli studi di approfondimento, erano pubblicati sul sito internet www.quartiereofficine.ch. Che l'elaborazione del PAC risalga alla primavera del 2019, dunque prima della trasmissione il 13 maggio 2022 al Dipartimento dei dati relativi alla contenibilità delle zone edificabili (ciò che, sia aggiunto per completezza, comunque era perfettamente noto al Consiglio comunale, che ha avallato il PAC nella seduta dell'8 marzo 2021), è stato sottolineato con il rapporto di maggioranza della Commissione piano regolatore, rapporto che affronta anche la questione della contenibilità in relazione alla necessità di rivedere il dimensionamento delle zone edificabili e sul fatto che la verifica generale era stata trasmessa, ma che ancora non era stata esaminata da parte del Dipartimento la plausibilità. I rapporti di minoranza delle Commissioni della gestione del 27 marzo 2023 (Rapporto Sergi) e del piano regolatore del 30 marzo (rapporto Röhrenbach) hanno quindi ulteriormente espresso critiche in punto alla tematica, rendendo così attento il Legislativo sulle possibili criticità derivanti dall'applicazione della scheda R6 e dell'inserimento di contenuti abitativi, in particolare sulla necessità di dezonamenti. Tali rapporti informano anche dell'avvenuta approvazione delle schede R6 e delle principali modifiche apportate dal Consiglio federale, in particolare sull'utilizzo di dati statistici aggiornati al 2020 che avrebbe reso il calcolo della contenibilità proposto nel PAC e quello inviato al Dipartimento non più in linea con le regole imposte dall'Esecutivo federale. Durante la seduta del Consiglio comunale del 4 aprile 2023 le tesi sono state nuovamente sviscerate, toccando esplicitamente la tematica relativa alla contenibilità del piano regolatore e del legame che questa ha con il quesito di sapere se e quali terreni potrebbero dover essere dezonati per compensare quanto realizzato nel nuovo quartiere, laddove si ritenesse che la variante dovesse comportare un'estensione della zona edificabile. In questo senso, esemplare è la conclusione apportata nell'intervento di Maura Mossi secondo cui in questa variante si estende la zona edificabile e ad oggi non vi è chiarezza, se sarà necessario dezonare altri terreno o meno .

E. 7.3

In definitiva, il Legislativo ha avuto a disposizione tutte le informazioni per determinarsi, optando per sposare la tesi municipale secondo cui la variante è stata calibrata in modo da non aumentare il numero di unità insediative complessive rispetto alla situazione attuale, motivo per il quale il PP-QO non dovrebbe essere messo in relazione con il calcolo del dimensionamento complessivo del piano regolatore, non incidendovi in maniera significativa. Ha così consapevolmente rinunciato ad attendere l'esito della verifica della contenibilità del piano regolatore. Sapere se tale scelta sia dal punto di vista pianificatorio corretta, come spiegato in precedenza, è tema che andrà affrontato eventualmente impugnando nel merito la pianificazione. In questo senso non è dirimente il quesito di sapere se (tutti) i consiglieri comunali abbiano avuto accesso alla documentazione relativa alla verifica del dimensionamento trasmessa al Dipartimento. Dagli atti emerge comunque con certezza che questi documenti sono stati messi a disposizione dei membri della Commissione della Gestione (cfr. doc. 10), così come l'Esame preliminare è stato trasmesso alla Commissione del piano regolatore (doc. 8).

E. 8

In secondo luogo, i ricorrenti sostengono che l'informazione sarebbe stata lacunosa anche per gli aspetti finanziari, trattati solo in modo sommario. Rapporto di pianificazione e messaggio sarebbero assai vaghi, limitandosi a esprimere un importo indicativo di 56.5 milioni di franchi per la realizzazione dell'almenda e la riattazione della "cattedrale". In particolare non sarebbero noti i costi di acquisizione dei fondi da parte dell'ente pubblico né vi sarebbe una valutazione dei vantaggi concessi alle FFS sia in termini di cambiamento di destinazione da industriale a residenziale (di cui non è nota l'estensione) sia in termini di cessione di superfici esterne di uso pubblico (strade, piazze, percorsi pedonali ecc.). Informazioni, comunque incomplete, sarebbero deducibili unicamente - dal messaggio municipale del 27 giugno 2021 (n. 121; Messaggio 121) relativo, in particolare, alla concessione di un credito di 20 milioni di franchi da versare al Cantone quale contributo per favorire la realizzazione di un nuovo stabile industriale FFS e per l'acquisizione di parte dell'area occupata da quello attuale e all'approvazione della convenzione tra Cantone e Città che regola i rapporti di collaborazione nell'ambito della pianificazione e della realizzazione di un progetto di sviluppo urbanistico per il comparto Officine FFS di Bellinzona (Convenzione Cantone/Città); - dal messaggio del Consiglio di Stato del 27 giugno 2018 (n. 7548) relativo, in particolare, alla concessione di un credito di 100 milioni di franchi e autorizzazione al versamento di 120 milioni di franchi per favorire la realizzazione del citato stabilimento e l'acquisizione di parte dell'area da quello che verrà dismesso e alla delega per stipulare una Convenzione tra Cantone e Città di Bellinzona nel senso già indicato sopra. Sibilline se non contraddittorie e fuorvianti le informazioni circa i contributi di plusvalore (art. 92 e segg. LST) e di miglioria (cfr. legge sui contributi di miglioria del 24 aprile 1990; LCM; RL 703.100). Nemmeno vi sarebbero indicazioni circa le possibili ripercussioni finanziarie dovute all'inquinamento del sedime, inserito nel catasto dei siti inquinati ai sensi dell'ordinanza sul risanamento dei siti inquinati del 26 agosto 1998 (OSiti, RS 814.680) né sull'eventuale presenza di amianto negli stabili che dovranno essere demoliti. Non vi sarebbero poi sufficienti informazioni circa i vantaggi fiscali di cui beneficerebbe FFS, segnatamente per eventuali esenzioni a contributi di plusvalore e di miglioria, così come neppure dei tributi che invece saranno a carico del Comune per le superfici cedute da FFS, aspetti sui quali di nuovo il Municipio non ha fornito alcuna precisazione. RI 2 e LLC affermano, altresì, che neanche la tematica del traffico causato dalla nuova pianificazione è stata trattata.

E. 8.1

Il rapporto di pianificazione (pag. 49) contiene un capitolo dedicato ai costi delle opere pubbliche d'interesse comunale. Esso spiega in particolare che sulla base di informazioni generiche e parametri statistici, il costo d'investimento lordo senza cioè ancora considerare la deduzione dei contributi e sussidi di terzi, come ad esempio l'importante partecipazione degli altri partner al costo di realizzazione dell'almenda o in base alla LBC per la riattazione della Cattedrale è stimata una spesa 56.5 milioni di franchi, e meglio: - fr. 15 milioni per lo spazio pubblico denominato almenda (compresi i posteggi in superficie) - fr. 6 milioni per il posteggio sotterraneo - fr. 20 milioni per il recupero del lotto Ep1 (cattedrale) - fr. 0.5 milione per il recupero del lotto Ep2 (padiglione) - fr. 15 milioni (quota del 50% a carico del Comune) per il lotto Ep3 (attività scolastiche e attività diverse a scopo pubblico cantonali e comunali).

E. 8.2

Per quanto concerne i costi di acquisizione delle superfici, alcune informazioni emergono dalle note introduttive del Messaggio 685 (pag. 3 segg.), che riportano l'istoriato della variante. Viene fatto innanzitutto riferimento alla decisione del 22 ottobre 2018 (presa sulla base del Messaggio 121) con cui il Consiglio comunale di Bellinzona ha approvato un credito di 20 milioni di franchi da versare al Cantone quale contributo per la realizzazione del nuovo stabilimento industriale a valere (anche) quale contropartita per l'acquisizione di una parte del sedime attualmente occupato dalle officine, che diventerà di proprietà di Città e Cantone, per l'insediamento di contenuti di interesse pubblico. Ora, il contenuto del Messaggio 121 era da considerarsi noto al Legislativo; esso era in ogni caso facilmente recuperabile da parte dei consiglieri comunali. Da esso si evince che l'11 dicembre 2017 è stata sottoscritta una Dichiarazione d'intenti tra Cantone, Città e FFS per la quale quest'ultima cederà a Cantone e Città superfici per un totale di circa 45'000 m² (comprehensive della Cattedrale, di circa 3'625 m²). Inoltre delle superfici destinate a FFS, quelle esterne di uso pubblico (strade, piazze, percorsi pedonali) verranno cedute gratuitamente in proprietà alla Città, che ne assumerà diritti e doveri risultanti. Il Messaggio 685 informa poi che l'11 giugno 2019 Cantone, città e FFS hanno sottoscritto la "Convenzione concernente lo sviluppo urbanistico del sedime occupato dalle officine FFS a Bellinzona" (Convenzione Cantone-Città-FFS). Questa porrebbe indicativamente le basi per la suddivisione delle superfici in base alle destinazioni tra Città, Cantone e FFS. Infine, dagli atti della variante è possibile desumere le superfici edificabili/edificate che dovrebbero essere cedute alla Città, rispettivamente alla Città e al Cantone (Rapporto di pianificazione, pag. 31 segg. e allegato c). Non è tuttavia chiaro il destino della proprietà dell'almenda, ovvero se questa fa parte delle superfici che FFS cederanno gratuitamente nel quadro del citato accordo quali superfici di uso pubblico. Ora, ci si potrebbe chiedere se il ricorso non meriterebbe di essere accolto già solo per il fatto che, per finire, l'acquisto delle superfici destinate alla Città è tutt'altro che trasparente e chiaro. Pur dando per acquisito che i consiglieri comunali conoscevano il contenuto del citato messaggio 121, resta che da questo si può desumere solamente che esse vengono cedute nel quadro dell'accordo complessivo sottoscritto con Cantone e FFS. Fa tuttavia difetto una qualsiasi valutazione circa il loro valore, così come la ripartizione esatta della proprietà tra Cantone e Città, come del resto riconosciuto in modo trasparente dal sindaco nell'ambito della discussione nel plenum (cfr. verbale delle discussioni della seduta del Consiglio comunale del 4 aprile 2023, pag. 17). La questione non merita di essere approfondita oltre, poiché l'informazione

appare carente, questa volta con certezza, per rapporto agli oneri derivanti dall'acquisizione di questi fondi.

E. 8.3

Innanzitutto, dalle cifre sommariamente esposte nel rapporto di pianificazione non è possibile desumere se queste considerino anche gli eventuali (molto probabili) costi legati alla presenza di inquinanti nel terreno. Il fatto che esse siano calcolate sulla base di informazioni generiche e parametri di tipo statistico conduce a ritenere che esse non contemplino questo rischio ambientale.

E. 8.3.1

In merito a quest'ultimo aspetto, il Rapporto di pianificazione si limita a rilevare che le superficie delle Officine sono iscritte nel catasto dei siti inquinati dell'Ufficio federale dei trasporti e che verranno inserite pure in quello cantonale dei siti inquinati (ciò che è in effetti avvenuto il 3 febbraio 2023). Precisa poi che le indagini esperite hanno permesso di escludere inquinamenti importanti sul sedime in esame, considerato che il terreno avrebbe mostrato soltanto imbrattamenti puntuali ma sarebbe risultato analiticamente non inquinato (pag. 13 e 14). Non vi sarebbero pertanto conseguenze dal profilo pianificatorio ma unicamente edilizio, dal momento che eventuali contaminazioni vincolerebbero l'edificazione alla necessità di bonifica (pag. 26). Ora, in effetti, il Rapporto ambientale esclude la presenza di inquinamenti importanti nel perimetro del PP-QO (pag. 21), basandosi su un'indagine tecnica preliminare fatta esperire da FFS tra il 2000 e il 2007. Spiegato che si tratta tuttavia di un esame puntuale a cui non hanno fatto seguito altri accertamenti in tempi più recenti, il rapporto consiglia, durante la fase di trasformazione, la presenza di uno specialista ambientale che possa definire la necessità di indagini integrative e assicurare l'opportuno smaltimento. Dalla dichiarazione di intenti allegata al messaggio 121 si può inoltre evincere, in relazione ai 45'000 m² che verranno ceduti a Cantone e Città, che (paragrafo 5.5) i terreni verranno consegnati liberi da edifici e non contaminati ai sensi dell'OSiti. FFS si impegna ad effettuare a proprie spese le indagini necessarie a stabilire la qualità del terreno ai sensi dell'OSiti. Per contro simile clausola non è contenuta al paragrafo 5.9 relativo alle ulteriori superfici esterne di uso pubblico (strade, piazze e percorsi pedonali), quantificate in 10'000 fino a 15'000 m², che FFS cederà gratuitamente in proprietà alla Città. Da notare che, come detto, non è chiaro se l'almenda farà parte di queste superfici, ritenuto che la stessa ha dimensioni che esorbitano ampiamente da quelle appena indicate.

E. 8.3.2

Con scritto del 2 ottobre 2024 RI 1 fa in particolare riferimento alle risposte date il 21 agosto 2024 dal Consiglio di Stato all'interrogazione del 9 gennaio 2024 (n. 5.24) dei deputati del gruppo dei Verdi Inquinamento Officine di Bellinzona (https://m4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=170767). Come detto in narrativa, intimato al Municipio e al Governo, quest'ultimo atto non ha suscitato prese di posizione. Con la citata risposta del 21 agosto 2024 (n. 3975), il Consiglio di Stato ha innanzitutto premesso che non vi è dubbio che le attività artigianali/industriali svolte in loco nel tempo sono rilevanti ai sensi dell'OSiti, tant'è che esse sono state iscritte prima nel catasto federale dei siti inquinati dell'Ufficio federale dei trasporti (oggetti B.0194 e B.0197; www.bav.admin.ch) e quindi in quello cantonale (oggetto 102a25; <https://www.oasi.ti.ch/web/catasti/siti-inquinati.html>). Ha quindi precisato che in base agli

accordi stipulati con FFS, quest'ultima si farà carico di tutte le indagini atte a determinare la presenza di inquinanti. Se il sedime risulterà contaminato, e dunque da risanare obbligatoriamente (cfr. art. 2 cpv. 2 e 3 OSiti), le relative spese saranno a carico di FFS. Gli interventi legati alle prospettate procedure edilizie di smaltimento di materiali e terreno inquinato in aree non contaminate (ovvero da non risanare obbligatoriamente) saranno invece a carico dei futuri proprietari, tra i quali anche il Comune di Bellinzona. Ciò significa che FFS si farà carico, oltre che dei costi per le indagini ambientali, solo delle spese di risanamento dovute a inquinamenti rilevanti che sono all'origine di effetti dannosi o molesti per l'ambiente, oppure per i quali esiste il pericolo concreto che tali effetti si producano. I costi invece per tutti gli altri interventi, come bonifiche dettate da necessità edilizie (con particolare riferimento al corretto smaltimento di materiale inquinato, ad esempio quelli provenienti da scavi), dovranno essere assunti da Comune e Cantone per le proprietà a loro riconducibili. Il Governo cantonale ha pure indicato che i controlli eseguiti sono molto parziali e non sono rappresentativi della situazione ambientale del sedime, anche a causa del fatto che il sito è ancora in utilizzo, per cui sarà necessario esperire ulteriori indagini mano a mano che il sedime sarà liberato dalle infrastrutture. Tenuto conto dell'attività esercitata da FFS e dei riscontri analitici più recenti, l'Esecutivo cantonale ritiene verosimile una condizione di inquinamento rilevante, sia nella tipologia qualitativa sia nell'estensione orizzontale/verticale. Esso conclude dunque che per stabilire la tipologia di sito ai sensi dell'OSiti (inquinato o contaminato), come pure la natura degli inquinanti, è necessario attendere l'esito di ulteriori indagini specifiche, senza poter escludere che si renda necessario isolare e contenere gli inquinanti per permettere lo sfruttamento delle superfici (come avvenuto nel caso Sulzer-Escher Wyss a Zurigo). Il Consiglio di Stato precisa che, più che la fattibilità delle varie opere, è possibile solo ipotizzare un influsso sui costi di realizzazione delle stesse .

E. 8.3.3

Sulla scorta degli impegni assunti anche con FFS, è previsto che la Città (e il Cantone) diverrà innanzitutto proprietaria di diverse migliaia di m² di terreno, per i quali non si conosce ad oggi esattamente la situazione ambientale. Nemmeno il Municipio, cui come detto è stato intimato lo scritto di RI 1 che faceva esplicitamente riferimento alla risposta del Governo alla citata interrogazione, ha preteso diversamente, spiegando il perché detta risposta non sarebbe corretta. Alla luce di ciò, non si può che ritenere lacunosa l'informazione data ai Consiglieri comunali in merito ai costi e rischi che potrebbero insorgere. Va infatti considerato che i terreni che verranno consegnati agli enti pubblici sono destinati a soddisfare bisogni di pubblico interesse. I costi di costruzione, dunque, ricadranno in un modo o nell'altro sull'ente pubblico. Questo vale anche per rapporto all'almenda, che dovrà essere progettata quale spazio pubblico prevalentemente permeabile e verde (art. 17 n. 3 lett. a del regolamento edilizio del PP-QO; NAPP) e che sarà oggetto di opere di scavo in relazione al ripristino di un tracciato a cielo aperto del riale Riganella (lett. c) e di un posteggio interrato (lett. h e art. 26 NAPP). Nell'ambito della realizzazione dell'almenda, inoltre, si inserirà anche il progetto relativo a un bacino di accumulo e riuso delle acque meteoriche (Rapporto di pianificazione pag. 47) e nella stessa dovrebbe poi essere interrata la condotta relativa al teleriscaldamento (cfr. Piano energetico, paragrafo 5.7.1.). Benché si tratti di spese che difficilmente possono essere quantificate già a questo stadio (dipenderà infatti dai risultati delle indagini ambientali da esperire) resta che esse possono raggiungere importi ragguardevoli e, in caso estremo, potrebbero rendere difficoltosa la realizzazione della pianificazione sia dal profilo economico sia dal profilo

tecnico. Da notare poi che dagli atti non emerge nemmeno se gli importi preventivati tengono conto del rischio di dover procedere anche alla bonifica degli edifici ceduti, con particolare riferimento alla possibile presenza di amianto. Bonifiche pure notoriamente onerose.

E. 8.3.4

Ferme queste premesse, il Municipio avrebbe dovuto approfondire maggiormente la tematica relativa ai possibili costi aggiuntivi e a una loro stima, informando i consiglieri comunali al riguardo, quantomeno avvertendoli della possibilità (invero molto concreta) che la situazione di inquinamento del comparto in esame comporti, se non addirittura difficoltà realizzative, maggiori esborsi a carico del Comune per la concretizzazione del progetto rispetto alla spesa di fr. 56.5 mio preventivata nel messaggio municipale e i suoi allegati. Ritenuta anche l'estensione delle superfici in gioco e l'incertezza circa la suddivisione dei costi in relazione all'almenda, tale aspetto si rivelava importante. Ne discende che su questo punto il Consiglio comunale ha effettivamente deliberato senza la necessaria cognizione di causa e i ricorsi devono essere accolti già solo per questo motivo. A titolo abbondanziale si affrontano comunque brevemente le ulteriori censure.

E. 9

Va ancora respinta la censura sollevata unicamente da RI 2 e LLCC in merito al tema del traffico causato dalla variante. Contrariamente da quanto essi pretendono, la questione è stata trattata espressamente sia nel messaggio municipale (pag. 20) sia nel rapporto di pianificazione (pag. 46). Il merito delle valutazioni espresse attiene alla legislazione pianificatoria ed esula pertanto dalla presente procedura.

E. 10

Gli insorgenti sostengono che il cambiamento di destinazione da zona industriale a residenziale, di cui beneficia il fondo di FFS, crei una disparità di trattamento rispetto a tutti gli altri proprietari fondiari con terreni in zone residenziali o in attesa di azzonamento (ad esempio il comparto di Pratocarasso) e, di riflesso, una distorsione della libera concorrenza dal momento che l'impresa ferroviaria potrà così accedere in modo privilegiato al mercato immobiliare, violando così i principi della libertà economica individuale (art. 27 Cost.) e dell'ordinamento economico, che impone a Confederazione e Cantoni di attenersi al principio della libertà economica (art. 91 cpv. 1 Cost). La decisione del 22 ottobre 2018 con cui il Consiglio comunale ha concesso il credito di 20 milioni di franchi e approvato la Convenzione tra Cantone e Città, rispettivamente il decreto legislativo del 22 gennaio 2019 con cui il Gran Consiglio ha concesso il credito di 100 milioni di franchi e incaricato il Governo di stipulare una convenzione con la Città, non costituirebbero una base legale formale compatibile con la libertà economica per le iniziative imprenditoriali di Cantone e Città destinate alla creazione di un parco tecnologico e di sovvenzionare in contro partita l'insediamento delle officine ad Arbedo-Castione, l'acquisto di fondi delle FFS unitamente alla garanzia di una variante di piano regolatore ingenerante vantaggi ai beni patrimoniali di FFS, l'accollamento al Comune dei costi di urbanizzazione, l'esenzione di FFS dal contributo di plusvalore (art. 92 segg. LST) e dai contributi di miglioria. Tutto ciò configurerebbe un sussidio trasversale, vietato.

E. 10.1

Per quanto concerne l'invocata disparità di trattamento rispetto ad altri comparti del Comune in attesa di pianificazione, la censura concerne il merito delle scelte pianificatorie

comunali e dunque esula in ogni caso da questa procedura.

E. 10.2

Lo stesso vale per la pretesa violazione della libertà economica, nella misura in cui la critica è riferita ai contenuti previsti dal piano. Ma nemmeno in quanto riferita al versamento di 120 milioni di franchi da parte di Cantone e Comune alle FFS nel quadro della citata lettera d'intenti, la censura va esaminata in questa sede. Essa andava semmai fatta valere impugnando la decisione con cui il Legislativo comunale ha concesso il credito di 20 milioni di franchi. Determinante qui è che il Consiglio comunale sia stato informato dei contenuti degli accordi presi. Da notare, in ogni caso, che per il PP2-Comparto officine FFS già il piano regolatore prevede contenuti residenziali nell'ambito dell'eventuale sua riconversione. Anzi: esso impone di privilegiare questa funzione, accanto a quella di interesse pubblico, oltre a consentire contenuti commerciali e di servizio confacenti alla sua ubicazione centrale (art. 48 n. 2 delle norme di attuazione del piano regolatore, NAPR). Non vi è inoltre nessuna esenzione fiscale per contributi dovuti all'urbanizzazione o altri simili vantaggi. Il fatto che, laddove eventuali contributi di miglitoria, tasse d'uso o d'allacciamento relative alle superfici che saranno cedute alla città dovessero ricadere in prima battuta sulle FFS, il Comune se ne farebbe carico, rientra infatti nell'ambito dell'acquisizione delle citate proprietà (Dichiarazione d'intenti, paragrafo 5.8). Quanto ai contributi di plusvalore, se dovuti, non risulta che le FFS verrebbero dispensate dal loro pagamento; Cantone e Città si sono (unicamente) impegnati a reinvestirli nella valorizzazione del comparto (Dichiarazione d'intenti, paragrafo 5.9). Neppure si possono seguire i ricorrenti laddove ritengono, invero in modo un po' confuso, che la creazione di un parco tecnologico sia assimilabile a un'iniziativa imprenditoriale del Cantone e del Comune di Bellinzona, ciò che all'evidenza non è il caso; a ogni modo non si vede chi sarebbero allora i concorrenti diretti.

E. 11.1

Stante quanto precede, i ricorsi vanno accolti e la decisione impugnata annullata, al pari della risoluzione del Consiglio comunale che approva la variante del PP-QO. Tuttavia, la risoluzione del Consiglio comunale impugnata concede al Municipio anche un credito di fr. 250'000.- per gli approfondimenti richiesti e l'allestimento della documentazione finale della variante del piano regolatore e del PP-QO (dispositivo n. 4). Aspetto sul quale le parti non si sono espresse. Dal messaggio 685 risulta che l'importo è riferito alle spese di allestimento della variante già sostenute (pag. 11 segg.). Ora, non è dato di vedere per quale motivo la concessione di questo credito andrebbe annullata per il solo motivo che la decisione di adozione della variante viene qui cassata. Solo si giustifica dunque annullare i dispositivi n. 1-3 della citata risoluzione.

E. 11.2

Visto l'esito si prescinde dal prelievo della tassa di giustizia (art. 47 LPAm).

E. 11.3

Per giurisprudenza, non si assegnano ripetibili all'avvocato che agisce in causa propria (cfr. STA 52.2010.54 del 4 novembre 2010 consid. 8.2., 52.2010.36 del 25 agosto 2010 consid. 6.; Hansjörg Seiler, in: Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Handkommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Berna 2007, ad art. 68 n. 16 e giurisprudenza ivi citata). Il fatto che in un caso il ricorso sia presentato unitamente anche ad altri ricorrenti non muta questa conclusione, ritenuto che ciò non incide in alcun modo sulla procedura e

sui costi; gli stessi passi procedurali sarebbero stati compiuti anche se l'avvocato fosse stato l'unico ricorrente (cfr. STA 50.2016.7 del 20 aprile 2018 consid. 5.3). Pertanto non si giustifica l'assegnazione di ripetibili a RI 1. Lo stesso vale per RI 2 e litisconsorti, patrocinati dalla collega di studio del primo ricorrente. Per questi motivi, decide: 1. I ricorsi sono accolti. Di conseguenza:

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