

TI_GERICHTE 90.2018.12 vom 5. Februar 2019

TI Tribunale d'appello, 2019-02-05, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2018.12

FR: TI_GERICHTE 90.2018.12 du 5 février 2019

IT: TI_GERICHTE 90.2018.12 del 5 febbraio 2019

Regeste

Ricorso avverso la decisione di approvazione di un piano regolatore intercomunale

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data e il ricorso è tempestivo (art. 30 cpv. 1 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; LST; RL 701.100). Certa è pure la legittimazione attiva dell'insorgente (art. 30 cpv. 2 lett. b LST) con la seguente precisazione. Davanti al Consiglio di Stato la ricorrente ha dapprima postulato con il ricorso l'inclusione dei suoi fondi nel PRIPS e l'attribuzione della loro parte non boschiva alla zona AI, dopodiché, in sede di replica, ha chiesto che i suoi fondi fossero interamente attribuiti alla zona AI del PRIPS. Davanti a questo Tribunale l'insorgente ha riproposto in via principale quest'ultima domanda, chiedendo poi, in via subordinata l'inclusione parziale delle sue proprietà nel PRIPS e la loro assegnazione parziale alla zona AI. In proposito si rileva come già la richiesta formulata dall'insorgente con la replica davanti al Governo risultasse improponibile poiché modificava la domanda originaria (Frank Seethaler/Fabia Portmann in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [curatori], Praxiskommentar VwVG, II ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, ad art. 52 n. 39). La stessa considerazione deve valere per la medesima richiesta promossa in via principale in questa sede, che va quindi dichiarata inammissibile in quanto nuova (art. 70 cpv. 2 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100). La domanda di giudizio davanti al Tribunale deve di conseguenza essere ricondotta a quella avanzata con il ricorso davanti all'autorità inferiore.

E. 1.2

Fatte queste precisazioni, il ricorso è ricevibile in ordine. Il giudizio può essere reso sulla base degli atti acquisiti all'incanto e delle risultanze del sopralluogo (art. 25 cpv. 1 LPAm). Per quanto attiene agli altri mezzi di prova richiesti dall'insorgente, il Tribunale non ritiene necessario procedere alla loro assunzione, la situazione di fatto che sta alla base della controversia risultando in modo sufficientemente chiaro dalla documentazione già versata agli atti e dagli esiti del sopralluogo.

E. 1.3

Gli studi relativi al PRIPS sono stati avviati in vigenza della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365). Il PRIPS dovrà quindi essere esaminato, nel merito, in applicazione di quest'ultima legge (art. 117 LST).

E. 2

cpv. 3 LPT). Il Consiglio di Stato non può dunque semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del Comune, ma deve rispettare il diritto di questo di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più appropriata, ragionevole o opportuna. Esso non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggi su alcun criterio oggettivo e sia manifestamente insostenibile. Deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale o non danno loro sufficiente attuazione, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore (cfr. anche l'art. 26 cpv. 2 LPT). L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 OPT (RtiD II-2017 n. 9 consid. 3.2 con rinvii, II-2016 n. 43 consid. 4.1 con rinvii).

E. 2.1

In campo pianificatorio il Comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT, il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del piano regolatore da parte di almeno un'istanza di ricorso. Nel Cantone Ticino tale autorità è il Consiglio di Stato (art. 29 cpv. 1 LST), che approva il piano - e decide i ricorsi - con pieno potere cognitivo: questo significa controllo non solo della legalità ma anche dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano tuttavia di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti (art.

E. 2.2

Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 30 cpv. 3 LST e relativo rinvio agli art. 69 segg. LPAm; RtiD II-2017 n. 9 consid. 3.2, II-2016 n. 43 consid. 4.2 con rinvii). Fanno eccezione - per poter ossequiare l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT - i casi in cui il Tribunale interviene quale unica autorità di ricorso a livello cantonale (DTF 114 Ib 81 consid. 3, 109 Ib 121 consid. 5; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, ad art. 33 n. 64), segnatamente quindi i casi in cui sono impugnati un diniego di approvazione rispettivamente una modifica d'ufficio del piano regolatore disposti dal Consiglio di Stato (Raffaello Balerna, La protezione giuridica in materia di piani regolatori, in: RtiD I-2015, pag. 203 segg., 214).

E. 3

La ricorrente invoca una lesione dell'obbligo di motivare le decisioni in quanto il Consiglio di Stato, nella risoluzione impugnata, non avrebbe né analizzato né preso in considerazione le argomentazioni da lei avanzate relative all'inserimento perlomeno della porzione non boschiva delle sue proprietà nel PRIPS. La critica va respinta in quanto infondata. Infatti, giusta l'art. 46 cpv. 1 LPAm, ogni decisione deve essere motivata per iscritto. Scopo dell'obbligo della motivazione, componente essenziale del diritto di essere sentito disposto all'art. 34 LPAm e ancorato all'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), è di permettere al destinatario di afferrare le ragioni che stanno alla base della decisione e se del caso di deferirla con piena cognizione di causa ad una giurisdizione superiore, la quale possa a sua volta esercitare un suo controllo effettivo (DTF 136 I 229 consid. 5.2; Adelio Scolari, Diritto amministrativo, Parte generale, II ed., Cadenazzo 2002, n. 528 segg.; Marco Borghi/Guido

Corti , Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, ad art. 26 n. 2c). Una motivazione può essere ritenuta sufficiente - e adempiere pertanto al citato scopo - quando l'autorità menziona, almeno brevemente, i motivi che l'hanno spinta a decidere in un senso piuttosto che in un altro; l'autorità non è inoltre tenuta a pronunciarsi in modo esplicito ed esaustivo su tutti gli argomenti che le vengono sottoposti: può limitarsi ad affrontare le sole allegazioni rilevanti, in quanto atte a influire sulla decisione, e passare invece sotto silenzio, ad esempio, quelle che manifestamente non reggono o appaiono ininfluenti (DTF 138 I 232 consid. 5.1, 136 I 229 consid. 5.2, 130 II 530 consid. 4.3; STF 1C_615/2012 del 12 aprile 2013 consid. 2.2; Scolari , op. cit., n. 532 con rinvii; Borghi/Corti , op. cit., ad art. 26 n. 2a). Nel caso concreto da una lettura della risoluzione impugnata emergono tutti gli elementi di rilievo che hanno portato il Governo a condividere le soluzioni proposte con il PRIPS e a respingere il ricorso, ponendo così l'insorgente nella situazione di comprendere appieno i motivi alla base della decisione e permettendole di impugnarla con piena cognizione di causa. Peraltro la miglior prova della sufficiente motivazione dell'atto impugnato è data dal gravame presentato dall'insorgente, che contesta dettagliatamente le valutazioni del Governo. Sapere se queste considerazioni siano corrette è questione di merito, che sarà esaminata in seguito.

4. 4. 1. Secondo l'art. 24 LALPT il piano regolatore è lo strumento di programmazione delle attività di incidenza territoriale a livello comunale, che deve essere adottato da ogni Comune (cpv. 1). Esso organizza e disciplina le attività d'incidenza territoriale in funzione dei bisogni di sviluppo per i prossimi quindici anni e deve essere commisurato alla capacità finanziaria del Comune (cpv. 2). Più Comuni possono adottare un piano regolatore unico o intercomunale (cpv. 5). La possibilità per più Comuni di far capo allo strumento del piano regolatore intercomunale è riproposta all'art. 18 cpv. 4 LST.

4.2. Come esposto in narrativa (cfr. supra , consid. B), il Piano della Stampa è un'area perlopiù pianeggiante ubicata a nord del polo urbano di Lugano, sui territori giurisdizionali di Canobbio e Lugano, e attraversata da nord a sud dal fiume Cassarate. Sull'ampia sponda sinistra del citato fiume si inseriscono numerose attività artigianali e industriali, mentre su quella destra, in prossimità del "Maglio", trovano collocazione utilizzazioni diversificate e alcune infrastrutture sportive-ricreative del Comune di Canobbio. Per il resto, il comparto è delimitato ai suoi margini da ripidi boschi di versante, al di sopra dei quali trovano spazio diverse zone di insediamento residenziale estensivo, valli e altri corsi d'acqua (cfr. rapporto di pianificazione citato, pag. 7 e 27 seg.).

4.3. A partire dagli anni '90 del secolo scorso il comparto è stato oggetto di alcuni studi che ne hanno delineato la situazione pianificatoria ed evidenziato uno sviluppo perlopiù caratterizzato da un disordine degli insediamenti e delle funzioni ivi contenute, definite "a scarso valore aggiunto" e "meno nobili". La necessità di una riqualifica urbanistica e ambientale di questo importante comparto ha motivato la sua menzione, con il grado di consolidamento "dato acquisito", nella scheda R/M 3 del piano direttore cantonale alla voce 3. Misure, 3.2. Insediamenti. Sulla base delle informazioni raccolte grazie a tali studi, i Comuni di Lugano e Canobbio hanno congiuntamente elaborato il PRIPS, volto da un lato a risolvere i problemi riscontrati dal profilo ambientale, di ordine idrogeologico e di sicurezza delle infrastrutture, dall'altro a esprimere e concretizzare le potenzialità insediative - riconducibili anche alla presenza al suo interno di ampi spazi liberi poco o malamente sfruttati - che l'area ha acquisito nel corso degli ultimi anni anche grazie all'apertura del portale est della galleria Vedeggio-Cassarate e alla pianificazione del Nuovo Quartiere di Cornaredo (NQC; cfr. rapporto citato, pag. 4 e 47; in merito alla cronistoria e allo stato della pianificazione cfr. pag. 8 segg.).

4.4. In merito ai fondi della ricorrente si rileva anzitutto

come, contrariamente a quanto essa sostiene, le sue proprietà non appartengano né territorialmente né morfologicamente al comprensorio incluso nel PRIPS. Infatti, dalle fotografie acquisite agli atti nell'ambito del sopralluogo risulta chiaramente che i mapp. 1123 e 1132 sono collocati in pendenza lungo il crinale collinare prevalentemente ricoperto da bosco e da arbusti, alla cui sommità è situata la zona residenziale di Sonvico e le cui pendici meridionali sono lambite dalle acque del riale Franscinone. La porzione più settentrionale del mapp. 1123 è inoltre caratterizzata da terrazzamenti. Essi appartengono manifestamente all'area dal forte carattere naturale e forestale che circonda il comparto prevalentemente pianeggiante e occupato da attività artigianali e industriali racchiuso nel PRIPS. Il torrente Franscinone, oltre a costituire l'elemento naturale che segna il confine giurisdizionale tra le sezioni luganesi di Sonvico e Cadro, contribuisce a sottolineare lo stacco morfologico esistente tra il comparto pianeggiante inserito nel PRIPS e quello collinare e boschivo in cui si inseriscono le proprietà della ricorrente, fungendo da cesura tra le due differenti realtà. Tant'è che persino i mapp. 1124 e 1125, anch'essi ubicati, come i fondi dell'insorgente, sulla sponda destra (a nord) del citato riale nel territorio della sezione di Sonvico, benché ospitino degli insediamenti di grandi dimensioni (_____ , rispettivamente _____), siano pianeggianti e caratterizzati da una conformazione morfologica più idonea all'edificazione di industrie e capannoni, sono stati esclusi dal PRIPS e mantenuti in zona agricola, rispettivamente in zona per edifici e attrezzature pubbliche dal piano regolatore di Lugano, sezione di Sonvico. Priva di riscontri oggettivi risulta pertanto l'argomentazione dell'insorgente secondo cui le sue proprietà formerebbero un'enclave edificata sul territorio di Sonvico, in quanto esse sarebbero le sole situate nella sezione e in prossimità del Piano della Stampa a non essere state inserite nel PRIPS. A proposito dell'ubicazione dei suoi terreni, occorre poi rilevare che, contrariamente a quanto asserisce la ricorrente, la circostanza che l'estratto del registro fondiario relativo al mapp. 1132 indichi quale luogo di situazione la zona "Stampa" non permette di concludere che la particella appartenga al Piano della Stampa, tale indicazione non essendo determinante ai fini di stabilirne l'azonamento e l'appartenenza dal profilo pianificatorio al citato comparto. Già solo per tali motivi il ricorso non può quindi trovare accoglimento. I Comuni di Lugano e Canobbio hanno esaurientemente illustrato gli studi pianificatori effettuati nel corso degli ultimi anni con riferimento al Piano della Stampa, le ragioni alla base della scelta di delimitazione del perimetro del PRIPS così come adottato dai relativi Consigli comunali e i suoi contenuti. Tali ragioni appaiono giustificate dal profilo dell'interesse pubblico e della proporzionalità e meritano di essere condivise da questo Tribunale. 5. In ogni caso è evidente che la richiesta della ricorrente di includere i suoi fondi nel PRIPS è finalizzata a ottenere l'inserimento parziale degli stessi in zona edificabile (nello specifico in zona AI). In proposito si rileva che tale domanda non potrebbe comunque essere accolta, ritenuto che l'attribuzione della parte non boschiva dei suoi due fondi alla zona AI comporterebbe un ampliamento dell'area fabbricabile contrario al principio del compenso disposto dalle norme transitorie del diritto federale, secondo cui un'estensione della zona edificabile va compensata con il dezonamento di un'equivalente superficie di terreno (art. 38 a LPT e 52 a OPT). Infatti, se confrontato con gli azzonamenti previsti per il Piano della Stampa dai piani regolatori dei Comuni di Canobbio e Lugano, sezioni di Davesco-Soragno e Cadro, il PRIPS non prevede né una diminuzione, né un ampliamento dell'area costruibile, bensì dispone una riorganizzazione delle superfici nel comparto, ciò che comporta uno spostamento delle zone edificabili al suo interno. In particolare, con il PRIPS la superficie complessiva della zona AI è stata sì ridotta di 15'500 m² (cfr. citato rapporto, pag. 134) ma

compensata con un aumento dell'area destinata a ospitare attrezzature e costruzioni di interesse pubblico (zona AP-CP), di modo che il saldo delle superfici edificabili complessive rimane neutrale. La ricorrente non si esprime su questo punto; non propone una soluzione concreta che permetterebbe di compensare questo nuovo azionamento. Inoltre, come già indicato ai considerandi che precedono, i fondi della ricorrente sono in pendenza e in parte presentano una conformazione del suolo a terrazzamenti, che mal si presta all'insediamento di attività produttive del tipo di quelle già insediate nel Piano della Stampa. Ne deriva che persino dal profilo morfologico essi non appaiono idonei all'edificazione di capannoni o di altre strutture analoghe a quelle già ubicate nel Piano e che quindi un loro inserimento nella zona AI del PRIPS non potrebbe in ogni caso entrare in linea di conto. Oltretutto occorre considerare che i fondi non dispongono di un accesso idoneo dal profilo strutturale, in quanto il ponte privato che sovrasta il riale Franscinone e che funge da raccordo con il Piano della Stampa, oltre a non apparire sufficientemente ampio per consentire il passaggio degli automezzi pesanti, non sarebbe idoneo a sostenerne il carico. 6. Non merita di essere condivisa neppure l'argomentazione della ricorrente, secondo cui le sue proprietà andrebbero attribuite alla zona fabbricabile poiché non sarebbero sfruttate e sfruttabili per l'agricoltura, ritenuto che alla zona agricola, intesa nel suo senso più ampio, espressamente sancito all'art. 16 LPT, dev'essere riconosciuto un ruolo multifunzionale, poiché persegue non solo obiettivi di politica agraria e fondiaria, ma anche obiettivi in ordine agli insediamenti, quale eccellente strumento di prevenzione dell'edificazione sparsa, alla protezione dell'ambiente e a quella del paesaggio (cfr. STA 90.2003.31 e 90.2004.14 del 23 giugno 2015 consid. 5.2.2; Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione parziale della LPT del 22 maggio 1996, in: FF 1996 III 457 segg., 471, con rinvii). Ne deriva che un fondo, per essere attribuito alla zona agricola, non deve necessariamente essere sfruttato per soddisfare bisogni legati all'agricoltura, bensì è sufficiente che interessi pubblici preminenti, quali la tutela dell'ambiente e del paesaggio e la prevenzione dall'edificazione, ne giustifichino l'attribuzione a tale zona di utilizzazione. Ad ogni modo le considerazioni della ricorrente esulano dall'oggetto della controversia, in quanto riferite alla procedura di approvazione delle varianti del piano regolatore di Lugano, sezione di Sonvico, scaturita nella decisione governativa (n. 3445) del 3 luglio 1996, che ha sancito l'attribuzione delle sue proprietà alla zona agricola (cfr. supra, consid. A.b). Esse potranno se del caso venir riproposte nell'ambito di una futura revisione del piano, riservato quanto detto al precedente considerando. 7. Pure infondata si rivela la doglianza relativa alla violazione del principio della buona fede. Secondo la ricorrente, infatti, poiché i suoi fondi apparterrebbero "da sempre" al Piano della Stampa e al suo comprensorio già largamente edificato, essa avrebbe dovuto poter contare sul fatto che le sue proprietà sarebbero state attribuite alla zona edificabile. Ora, dagli atti non è possibile dedurre che il Municipio di Lugano o le autorità cantonali le abbiano in passato fornito assicurazioni vincolanti circa una modifica del regime pianificatorio relativo alle sue proprietà. In particolare, non risulta che essi abbiano garantito alla ricorrente che i mapp. 1123 e 1132 sarebbero stati inseriti nel PRIPS e attribuiti alla zona AI. Peraltro, neppure dal fatto che nel 1997 il Dipartimento delle finanze e dell'economia aveva accettato una modifica di destinazione, da stalla a casa d'abitazione, dell'edificio ubicato sul mapp. 1123, l'insorgente poteva dedurre che la possibilità di edificare i suoi fondi potesse in futuro realizzarsi con grande probabilità. 8. Da ultimo, per rapporto al limitrofo mapp. 1125, non si ravvisa la disparità di trattamento, vietata dall'art. 8 cpv. 1 Cost., invocata dall'insorgente. Infatti, come già evidenziato al considerando 4.4., malgrado il mapp. 1125 sia collocato nelle

immediate vicinanze del penitenziario cantonale e degli altri insediamenti artigianali e industriali racchiusi nel Piano della Stampa, sia dotato di un accesso idoneo al transito degli automezzi e sia pianeggiante, ossia morfologicamente più adatto a ospitare attività produttive rispetto ai terreni dell'insorgente, anch'esso è stato escluso dal perimetro del PRIPS, in quanto situato sul territorio di Sonvico, oltre il riale Franscinone che, come detto, funge da cesura. 9. Per tutti i motivi che precedono, il ricorso dev'essere respinto. La tassa di giustizia segue la soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAm). Non si assegnano ripetibili (art. 49 cpv. 2 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 2'000.-, già anticipata dall'insorgente, rimane a suo carico. 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 II
vicepresidente
La vicecancelliera

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