

TI_GERICHTE 90.2023.27 vom 11. April 2024

TI Tribunale d'appello, 2024-04-11, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2023.27

FR: TI_GERICHTE 90.2023.27 du 11 avril 2024

IT: TI_GERICHTE 90.2023.27 del 11 aprile 2024

Regeste

Variante di PR sottoposta a procedura semplificata (modifica di poco conto) concernente l'attribuzione di un fondo alla zona degli spazi liberi (ZSL)

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data e il ricorso è tempestivo (art. 30 cpv. 1 e 35 cpv. 5 LST). Certa è inoltre la legittimazione attiva dei ricorrenti (art. 28 cpv. 2 lett. b e 35 cpv. 3 LST). Il gravame, ricevibile in ordine, può essere giudicato sulla base degli atti all'incanto, senza ulteriore istruttoria (art. 25 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013, LPAm; RL 165.100). Il sopralluogo postulato dai ricorrenti non appare invero necessario ad apportare al Tribunale ulteriori elementi utili ai fini del giudizio.

E. 2.1

La contestata variante trae origine dalla revisione del piano regolatore di Castagnola e Brè, adottata nel 1992, e segnatamente dalla mancata approvazione nel 1993 da parte del Consiglio di Stato dell'attribuzione del mapp. 715 alla zona senza destinazione specifica e dalla sentenza dell'11 gennaio 2017 (inc. n. 90.1994.328) di questa Corte (cfr. supra, A.d e A.f). Non occorre tuttavia stabilire se, alla luce dell'art. 117 cpv. 1 nLST, dal profilo materiale alla variante torni applicabile la legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365), in vigore sino al 31 dicembre 2011, oppure la LST in vigore dal 1° gennaio 2012. Infatti, per i motivi che verranno esposti qui di seguito, essa non merita tutela già dal profilo della procedura a cui è stata sottoposta, procedura già contemplata dalla LALPT e sostanzialmente ripresa dalla LST nella versione in vigore sino al 31 dicembre 2021 (cfr. supra, B.d e infra, consid. 3.1 e 3.2).

E. 2.2

V isto l'esito del ricorso, anche il quesito a sapere se vi sia stata lesione del diritto di essere sentiti non merita di venire approfondito.

E. 3.1

In ossequio alla delega conferitagli dall'art. 41 cpv. 3 LALPT, per le modifiche di poco conto, il Consiglio di Stato aveva stabilito una procedura semplificata. In base ad essa, il municipio allestiva gli atti che, previa approvazione del Dipartimento, pubblicava per un periodo di 30 giorni, con facoltà di ricorso dapprima al Governo e, in seguito, a questo Tribunale (art. 15 del regolamento della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 29 gennaio 1991; RLALPT). Erano considerate di

poco conto le modifiche che interessavano una ristretta cerchia di persone e una superficie di terreno non superiore ai 2'000 m² e che, segnatamente, mutavano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo quali, in particolare, i parametri edilizi (altezza massima, distanze dai confini, indice di sfruttamento, di occupazione o di edificabilità; art. 14 lett. a RLALPT).

E. 3.2.1

La LST, nella versione in vigore sino al 31 dicembre 2021, ha sostanzialmente ripreso il suddetto ordinamento. Secondo l'art. 33 cpv. 2 vLST (ripreso all'art. 33 cpv. 1 nLST con alcune modifiche), il piano regolatore può essere modificato in caso di notevole cambiamento delle circostanze con la procedura ordinaria o con la procedura semplificata. Quest'ultima, disciplinata dagli art. 34 e 35 vLST, è prevista per le modifiche di poco conto ed è fissata come segue: il Municipio allestisce gli atti e, previo avviso anche personale ai proprietari e previa approvazione del Dipartimento, pubblica gli stessi per un periodo di 30 giorni, con facoltà di ricorso al Governo (art. 35 cpv. 3 vLST). Sono considerate di poco conto le modifiche che toccano un numero limitato di persone e che interessano una superficie di terreno non superiore ai 2'000 m² (art. 34 cpv. 1 lett. b vLST) o mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo quali, in particolare, i parametri edilizi (altezza massima, distanze dai confini, indice di sfruttamento, di occupazione o di edificabilità) e le linee di arretramento (cfr. art. 34 cpv. 1 lett. a vLST e art. 42 cpv. 1 vRLst).

E. 3.2.2

Per quanto attiene al requisito del numero limitato di persone, si osserva che negli intendimenti del legislatore cantonale il termine toccato presuppone l'esistenza di un rapporto particolare, stretto e degno di nota con l'oggetto della variante; un interesse generico non è sufficiente (cfr. RtiD II-2017 n. 10 consid. 4.2.1, confermata con STF 1C_140/2017 dell'11 maggio 2017 consid. 3.1-3.4; STA 90.2016.48 del 27 ottobre 2016 consid. 4.2). La nozione numero limitato di persone va invece resa concreta caso per caso. Di principio si può ammettere che quindici, venti persone siano ancora un numero limitato (cfr. Messaggio n. 6309 concernente il disegno di legge sullo sviluppo territoriale del 9 dicembre 2009 [in seguito: Messaggio 2009], pubbl. in: RVGC 2011-2012, vol. 1, pag. 329 segg., 388).

E. 3.3.1

La procedura semplificata è stata oggetto delle modifiche della LST e del RLst entrate in vigore il 1° gennaio 2022, finalizzate a garantire i necessari adeguamenti alle modifiche della LPT entrate in vigore il 1° maggio 2014, a rendere gli strumenti di pianificazione più efficienti, a permettere una maggiore semplificazione e accelerazione delle procedure e ad apporre i dovuti correttivi alle norme rilevati dalla pratica (cfr. Messaggio n. 7630 concernente la modifica della LST e la richiesta di approvazione di un credito di CHF 5'000'000.- da destinare al fondo cantonale per lo sviluppo centripeto del

E. 3.3.2

Anche dal profilo procedurale l'istituto ha subito dei cambiamenti. In particolare, visto l'ampliamento del suo campo di applicazione, è stata introdotta, in analogia con la procedura ordinaria (cfr. art. 26 LST), la fase dell'informazione e partecipazione della popolazione (cfr. art. 4 LPT e art. 4 e 5 LST; Messaggio 2019, pag. 11 con rinvii alla dottrina: ampliando il campo di applicazione della procedura semplificata, si è reso

necessario richiamare questa fase per adeguatezza al diritto superiore, nello specifico all'art. 4 LPT). Inoltre competente ora per la sua approvazione è il Consiglio di Stato, che nel contempo evade i ricorsi (*ibidem* , pag. 11-12). L'art. 35 nLST prevede dunque che il Municipio elabora la modifica (cpv. 1) e, esperita l'informazione e la partecipazione agli interessati, l'adotta e la pubblica per trenta giorni presso la cancelleria comunale (cpv. 2) con facoltà di ricorso al Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 28 (cpv. 3). Trascorsi i termini di pubblicazione gli atti vengono poi trasmessi al Governo per approvazione ed evasione degli eventuali ricorsi (cpv. 4). La modifica entra in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato (cpv. 6).

E. 3.4

In concreto occorre anzitutto esaminare se la procedura semplificata è stata correttamente messa in atto dal Municipio, ciò che i ricorrenti contestano alla luce della disciplina prevista dalla LST.

E. 3.4.1

In proposito va premesso che la zona degli spazi liberi, contemplata all'art. 20 cpv. 2 LST, è destinata, secondo l'art. 27 III. cpv. 1 RLst: a) a strutturare gli insediamenti, e in particolare a separare i comparti residenziali da quelli per il lavoro o a separare le località; b) a creare o conservare superfici libere dall'edificazione. Le costruzioni ammesse non devono compromettere lo scopo della zona (cpv. 2). La zona ZSL può dunque essere di carattere esclusivo e quindi non edificabile (art. 27 III. cpv. 1 lett. b RLst) oppure sovrapporsi alla zona edificabile (art. 27 III. cpv. 1 lett. a RLst; cfr. anche Linea guida cantonale, Regolamento edilizio - Supporto per l'allestimento del dicembre 2014, art. 26, pag. 31-32). Come esposto in narrativa, la contestata variante prevede all'art. 32 bis NAPR le due forme possibili della ZSL, quella esclusiva (cpv. 2 lett. a), alla quale è attribuito il mapp. 715, e quella sovrapposta alla zona edificabile (cpv. 2 lett. b).

E. 3.4.2

In concreto il Consiglio di Stato ha esaminato la variante alla luce dell'art. 34 cpv. 1 vLST, posto che la sua approvazione da parte del Dipartimento del territorio è avvenuta il 24 giugno 2020 (cfr. art. 117 cpv. 2 nLST), ritenendo soddisfatti i criteri per adottarla. In particolare esso ha considerato, a pag. 3-4, che la variante toccasse direttamente solo un numero limitato di persone e mutasse in misura minima le disposizioni sull'uso ammissibile del suolo in quanto all'interno della zona ZSL esclusiva, analogamente a quanto precedentemente in vigore, non è consentito alcun tipo di costruzione (...) e le superfici, non computabili nel calcolo degli indici edificatori, devono essere gestite a prato/orto/vigna. Ora, l'art. 32 bis NAPR si configura quale disposizione intrinsecamente connessa con il piano d'utilizzazione, giacché suscettibile di determinare il genere, la natura, e la misura dell'utilizzazione cartograficamente illustrata. Ciononostante, essa non è riferita al solo mapp. 715, ma costituisce una norma suscettibile di trovare applicazione in numerosi casi all'interno del comprensorio disciplinato dal piano regolatore. La variante, in altre parole, introduce nelle disposizioni una nuova disciplina, piuttosto dettagliata, che concerne per finire l'impostazione complessiva della pianificazione. In definitiva, la norma potenzialmente tocca un numero piuttosto elevato di persone, senz'altro non limitato. Sicché la premessa di cui all'art. 34 vLST per poter far capo alla procedura semplificata non era data. Ma nemmeno le due condizioni alternative di cui alle lett. a e lett. b dell'art. 34 vLST erano adempite. Innanzitutto, le implicazioni di questa nuova disposizione non sono certo

circoscritte a una minima mutazione dell'uso ammissibile del suolo. Né laddove essa interviene direttamente e in modo esaustivo a stabilire gli interventi ammessi (ovvero senza giustapporsi a una zona di base, nemmeno a quella agricola) né laddove essa si sovrappone a zone di principio edificabili. Per le sue implicazioni generali, nemmeno si può ritenere che una simile modifica possa interessare un terreno non superiore ai 2000 m²; già solo quello dei ricorrenti esorbita da questo limite. Per finire, non potendo procedere all'introduzione di questa nuova disciplina per il tramite di una semplice proposta municipale, anche l'assegnazione del fondo degli insorgenti a questa nuova tipologia di zona decade. E con essa l'intera variante. Resta impregiudicata l'adozione di una simile disciplina per il tramite di un normale iter pianificatorio che coinvolga anche, come usuale, il legislativo comunale.

4. 4.1. Visto quanto precede, il ricorso è accolto, senza che si renda necessario esaminare nel merito la vertenza. 4.2. Si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia, ritenuto che il Comune soccombente ne va esente (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAm). Quest'ultimo non è tuttavia sollevato dall'obbligo di versare le ripetibili ai ricorrenti, vincenti, per entrambe le istanze di giudizio (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è accolto. Di conseguenza sono annullate: - la risoluzione del 5 luglio 2023 (n. 3326) del Consiglio di Stato; - la decisione del 24 giugno 2020 del Dipartimento del territorio che approva in procedura semplificata una variante del piano regolatore di Lugano, sezione di Castagnola. 2. Non si preleva una tassa di giustizia. Ai ricorrenti dev'essere retrocesso l'importo di fr. 1'500.-, versato quale anticipo spese. Il Comune di Lugano verserà agli insorgenti l'importo di fr. 1'500.- a titolo di ripetibili complessive per entrambe le sedi di ricorso. 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. 6

febbraio 2019 [in seguito: Messaggio 2019], pubbl. in: RVGC 2021-2022, vol. 3, pag. 803 segg., 815). In particolare sono stati resi meno severi, ampliandoli, i requisiti per adottare questo tipo di procedura, in particolare tramite l'abbandono della condizione relativa al numero limitato di persone. Secondo l'art. 34 nLST possono essere sottoposte alla procedura semplificata le modifiche che a) mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo; b) comportano correzioni dei limiti di zona determinate da ragioni tecniche; c) interessano una superficie di terreno non superiore a 3000 m² oppure d) in caso di modifiche che riguardano le reti delle vie di comunicazione, se non è modificata la gerarchia delle strade.

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