Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.217/2006 /viz
1P.685/2006 /viz

Sentenza del 9 agosto 2007
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Féraud, presidente,
Aeschlimann, Eusebio,
cancelliere Gadoni.

Parti
A._____, e litisconsorti,
ricorrenti,
patrocinati dall'avv. Maurizio Collenberg,

contro

Fondazione B._____,
patrocinata dall'avv. Stefano Camponovo,
Comune di Lugano,
rappresentato dal Municipio, 6900 Lugano,

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
rappresentato dalla Divisione dello sviluppo territoriale
e della mobilità, 6501 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino,
Palazzo di giustizia, via Pretorio 16, 6901 Lugano.

Oggetto
piano particolareggiato della collina di Biogno,

ricorso di diritto amministrativo e ricorso di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 31 agosto 2006 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
La Fondazione B._____ (Fondazione), con sede a Lugano, ha quale scopo la gestione di un istituto per minorenni e giovani adulti particolarmente bisognosi. Essa è proprietaria dei fondi part. n. 591, 630, 632, 734 e 1255 del già Comune di Breganzona, ora aggregato nel Comune di Lugano. I fondi, ubicati a monte del nucleo di Biogno, sono inedificati ad eccezione della particella n. 632 su cui sorge un'abitazione, una stalla-fienile e una costruzione di semplice fattura. Tranne la parte boschiva del fondo part. n. 591, essi formano un unico ampio appezzamento inserito nel piano particolareggiato della collina di Biogno (PPCB) approvato dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino il 13 novembre 1981 e riconfermato nell'ambito della revisione generale del piano regolatore approvata con risoluzione governativa del 2 giugno 1993. Il piano particolareggiato ha determinato sui citati fondi quattro comparti edificabili, di cui tre per costruzioni a scopo sociale e per altri bisogni comunitari, nonché per costruzioni residenziali (IV,V e VII) e il quarto in cui erano pure ammessi riattamenti e trasformazioni per gli scopi come ai precedenti comparti (VI). Al momento dell'approvazione del piano particolareggiato le particelle erano di

proprietà della parrocchia di Breganzona.
B.
Il 12 marzo 1998 la Fondazione ha presentato al Municipio di Breganzona una domanda di costruzione per un complesso edilizio destinato a fungere da nuova sede dell'istituto. Il progetto prevedeva tre distinti blocchi situati all'interno dei comparti edificabili del PPCB. I singoli blocchi erano formati da otto edifici strutturati su due livelli fuori terra, destinati ad accogliere cinque unità abitative, quattro aule scolastiche e una palestra, oltre ai servizi logistici ed amministrativi. Numerosi vicini si sono opposti al rilascio della licenza edilizia, che il Municipio di Breganzona, acquisito il preavviso favorevole dell'autorità cantonale, ha tuttavia concesso. Adito dagli opponenti, il Consiglio di Stato ha annullato la licenza con decisione del 30 agosto 2000. L'annullamento è stato confermato con sentenza del 16 luglio 2001 dal Tribunale cantonale amministrativo, dinanzi al quale si era aggravata la Fondazione. La Corte cantonale ha sostanzialmente ritenuto che il progetto violava il diritto riguardo ai previsti posteggi, al piazzale e all'accesso.
C.
Nel settembre 2001 è stata proposta un'iniziativa popolare per la protezione della collina di Biogno-Breganzona, che prevedeva la modifica degli art. 9 e 14 delle norme di attuazione del PPCB, in particolare con l'introduzione di distanze minime tra gli edifici e un maggior disciplinamento della destinazione nei comparti edificabili IV, V, VI e VII, segnatamente mediante la limitazione delle costruzioni a scopo sociale ai bisogni della comunità comunale e parrocchiale di Breganzona. Con risoluzione del 20 dicembre 2001 il Municipio ha dichiarato l'iniziativa regolare e ricevibile e l'ha sottoposta al Consiglio comunale, che l'ha respinta nella seduta del 30 settembre 2002. Sottoposta a votazione popolare, l'iniziativa è stata accettata con 719 voti favorevoli e 655 contrari. Il Municipio ha successivamente pubblicato le modifiche adottate: contro le stesse la Fondazione si è aggravata al Consiglio di Stato che, con risoluzione del 16 novembre 2004, ha negato l'approvazione delle varianti del piano particolareggiato, accogliendo parzialmente il gravame della proprietaria interessata.
D.
Adito da proprietari di fondi vicini e da cittadini di Breganzona, con sentenza del 31 agosto 2006 il Tribunale cantonale amministrativo ne ha respinto in quanto ricevibile il ricorso. In sostanza ha ritenuto che le modifiche litigiose non potevano essere approvate già per il fatto che non erano stati valutati in modo sufficiente i requisiti, segnatamente il notevole cambiamento delle circostanze, per procedere a un adattamento della pianificazione.
E.
Una parte dei ricorrenti soccombenti impugna questa sentenza con un ricorso di diritto amministrativo e un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale. Con il primo rimedio chiede di annullare il giudizio dell'ultima istanza cantonale, siccome lesivo del diritto federale e di approvare le modifiche adottate. Con il secondo postula l'annullamento di tale giudizio poiché violerebbe in particolare gli art. 9, 29 e 34 Cost. Dei motivi si dirà, per quanto necessario, nei considerandi.
F.
La Corte cantonale si conferma nella sua sentenza. La Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità, il Municipio di Lugano e la Fondazione chiedono di respingere i gravami nella misura della loro ammissibilità.

Diritto:
1.
1.1 Poiché il giudizio impugnato è stato emanato prima dell'entrata in vigore, il 1°gennaio 2007, della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF, RS 173.110; cfr. RU 2006 1069), alla procedura ricorsuale in esame rimane applicabile, secondo l'art. 132 cpv. 1 LTF, la legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG; DTF 133 V 279 consid. 1.1 e rinvio).
1.2 Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 132 I 140 consid. 1.1 e rinvii).
1.3 I ricorrenti impugnano una decisione cantonale di ultima istanza emanata su ricorso e relativa a un piano regolatore comunale, precisamente a un piano particolareggiato che lo integra. Secondo l'art. 34 cpv. 3 LPT, nella versione in vigore fino al 1°gennaio 2007, trattandosi di una contestazione riguardante un piano di utilizzazione (art. 14 LPT), la decisione cantonale è di principio impugnabile con il ricorso di diritto pubblico. Questa disposizione costituisce infatti una lex specialis rispetto agli art. 97 segg. OG, che disciplinano il ricorso di diritto amministrativo (DTF 120 Ib 287 consid. 3a). Poiché la decisione impugnata non è basata su norme

del diritto federale direttamente applicabili, segnatamente in materia di protezione dell'ambiente e della natura, né è in un rapporto di stretta connessione con questioni relative all'applicazione del diritto federale, in concreto è di massima ammissibile solo il ricorso di diritto pubblico (cfr. DTF 129 I 337 consid. 1.1 e rinvii).
In effetti, contrariamente all'opinione dei ricorrenti, la circostanza che le prospettate modifiche degli art. 9 e 14 delle norme di attuazione del PPCB abbiano indirettamente un effetto sul paesaggio, per il fatto che introducono una distanza tra gli edifici e limitano gli insediamenti che potrebbero arrecare molestie, non basta a fondare una stretta connessione con il diritto federale in materia di protezione ambientale. D'altra parte, i ricorrenti non fanno valere una pretesa violazione di disposizioni della LPAmb o della LPN (art. 104 OG). Il ricorso di diritto amministrativo è pertanto inammissibile.
1.4 Secondo l'art. 88 OG il diritto di presentare un ricorso di diritto pubblico spetta ai privati o agli enti collettivi che si trovano lesi nei loro diritti da decreti o decisioni che li riguardano personalmente o che rivestono carattere obbligatorio generale. Questo rimedio è quindi aperto solamente a chi è toccato dal provvedimento nei suoi interessi personali e giuridicamente protetti; il ricorso presentato nell'interesse generale o per tutelare semplici interessi di fatto è per contro irricevibile (DTF 129 I 217 consid. 1, 126 I 81 consid. 3b e rinvii). In ambito pianificatorio ed edilizio, la legittimazione ricorsuale spetta quindi innanzitutto al vicino, che è abilitato, sotto il profilo dell'art. 88 OG, a interporre ricorso di diritto pubblico contro un piano regolatore solamente se invochi la violazione di disposizioni destinate a proteggere non soltanto l'interesse pubblico, ma anche quello dei vicini (DTF 127 I 44 consid. 2c pag. 46).
I ricorrenti non si esprimono sulla loro veste di vicini, spiegando in che misura sarebbero toccati dalla mancata approvazione delle citate modifiche pianificatorie, ma fondano la loro legittimazione a ricorrere sulla loro qualità di cittadini attivi dell'allora Comune di Breganzona e di membri del comitato d'iniziativa, sottoscrittori la stessa. Nella fattispecie non è tuttavia in discussione un ricorso di diritto pubblico per violazione del diritto di voto secondo l'art. 85 lett. a OG, né l'oggetto del litigio concerne un'eventuale violazione del diritto d'iniziativa o pretese irregolarità nello svolgimento della votazione comunale. A torto essi si richiamano quindi alla loro qualità di cittadini attivi: trattandosi di una vertenza di natura prettamente pianificatoria occorreva addurre i motivi a sostegno della propria legittimazione alla luce dell'art. 88 OG, dimostrando di rientrare nell'ambito di protezione delle contestate disposizioni pianificatorie. Comunque, poiché, secondo gli accertamenti contenuti nel giudizio impugnato, taluni ricorrenti risultano essere proprietari di fondi situati nelle immediate vicinanze di quelli oggetto delle modifiche pianificatorie e poiché le disposizioni sulle distanze tra gli edifici
oggetto della mancata approvazione tutelano anche i loro interessi di vicini (cfr. DTF 127 I 44 consid. 2d e rinvii), per costoro la legittimazione può essere ammessa senza che occorra esaminare ulteriormente la questione.
2.
2.1 Secondo i principi dedotti dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG, il ricorso di diritto pubblico deve contenere un'esauriente motivazione giuridica riferita alle argomentazioni del giudizio impugnato, dalla quale si possa dedurre se, perché ed eventualmente in quale misura esso leda i ricorrenti nei loro diritti costituzionali (DTF 130 I 26 consid. 2.1, 258 consid. 1.3, 129 I 113 consid. 2.1, 127 I 38 consid. 3c). In particolare, laddove censurano una violazione del divieto dell'arbitrio, i ricorrenti non possono limitarsi ad addurre una loro diversa opinione rispetto alle considerazioni contenute nel giudizio impugnato, ma devono dimostrare per quali ragioni quest'ultimo sarebbe manifestamente insostenibile, in contraddizione manifesta con una norma o un principio giuridico indiscusso o chiaramente lesivo del sentimento di giustizia e dell'equità (DTF 129 I 8 consid. 2.1, 128 I 273 consid. 2.1 e rinvii).
2.2 Nella misura in cui i ricorrenti si limitano ad invocare la violazione dei diritti costituzionali sanciti dagli art. 9, 29 e 34 Cost., senza precisare in cosa consista la violazione, e ad esporre una loro differente opinione sulla controversia, opponendola alle considerazioni dell'ultima istanza cantonale, il gravame non adempie le citate esigenze di motivazione e deve quindi essere dichiarato inammissibile. Il gravame è parimenti inammissibile laddove i ricorrenti invocano la garanzia dei diritti politici (art. 34 Cost.) e in particolare il diritto di iniziativa a livello comunale disciplinato dagli art. 17 cpv. 4 Cost./TI e 76 della legge organica comunale, del 10 marzo 1987. Come visto, l'oggetto del contendere non verte infatti né sul diritto di voto dei cittadini né sullo svolgimento della votazione comunale, ma concerne la conformità delle modifiche del PPCB alle esigenze del diritto pianificatorio, segnatamente riguardo all'adempimento delle condizioni che giustificherebbero l'adattamento del piano. Nemmeno il gravame può essere esaminato nel merito laddove i ricorrenti si diffondono sulla portata delle prospettate modifiche degli art. 9 e 14 delle norme di attuazione del PPCB: la Corte cantonale non ha infatti

esaminato il contenuto materiale delle modifiche, siccome esse non potevano essere approvate già per il fatto che non risultava un cambiamento delle circostanze tale giustificare, a norma dell'art. 21 cpv. 2 LPT, un adattamento del piano particolareggiato. Anche in questa sede, il quesito della causa è quindi circoscritto a quest'ultimo aspetto.
3.
3.1 Un piano di utilizzazione adottato sotto l'egida della LPT, in conformità quindi con i principi pianificatori previsti dalla stessa, è di principio vincolante e le restrizioni della proprietà imposte ai proprietari interessati sono presunte valide (cfr. art. 21 cpv. 1 LPT). Questo strumento pianificatorio, al fine di adempiere gli scopi per i quali è stato introdotto, deve infatti beneficiare di una certa stabilità. Secondo l'art. 21 cpv. 2 LPT, un cambiamento notevole delle circostanze può tuttavia giustificare un riesame e, se necessario, un adattamento del piano di utilizzazione. Ciò presuppone una ponderazione di una pluralità di interessi, tenendo segnatamente conto della durata raggiunta dal piano, del suo grado di precisione e di realizzazione, della portata della modifica prevista e dell'interesse che la giustificherebbe (DTF 132 II 408 consid. 4.2, 131 II 728 consid. 2.4, 128 I 190 consid. 4.2). Il legislatore federale ha così voluto garantire in quest'ambito ai proprietari di fondi, per i quali il piano è vincolante, una certa sicurezza giuridica, anche se essi non possono dedurre dal fatto che il loro fondo sia stato un tempo inserito in una determinata zona, che questo rimanga costantemente attribuito alla stessa zona (DTF 123 I 175 consid. 3a e rinvii; sentenza 1P.486/1996 del 16 marzo 1998, consid. 3a, apparsa in: RDAT II-1998, n. 49, pag. 183 segg.). Al riguardo, più un piano reputato conforme ai dettami della LPT è recente, più è dato ai singoli proprietari di poter contare sulla sua stabilità e più difficilmente la presunzione della sua validità sarà contestabile (DTF 128 I 190 consid. 4.2, 120 Ia 227 consid. 2c pag. 233). Sotto il profilo della sicurezza giuridica, tale cautela si impone a maggior ragione nell'eventualità di modificazioni "ad hoc", dirette contro un solo proprietario e provocate da una sua iniziativa edilizia (sentenza 1P.554/1996 del 23 maggio 1997, consid. 3c, apparsa in: RDAT I-1998, n. 34, pag. 128 segg.).
Il diritto cantonale prevede la verifica del piano regolatore di regola ogni dieci anni (art. 41 cpv. 1 della legge cantonale di applicazione della LPT, del 23 maggio 1990 [LALPT]); esso può essere modificato o integrato in ogni momento se l'interesse pubblico lo esige (art. 41 cpv. 2 LALPT). In ogni modo, tale regolamentazione trova i suoi limiti nell'art. 21 cpv. 2 LPT, per il quale la modificazione di un piano regolatore conforme alla LPT può avvenire solamente a condizione che le circostanze siano cambiate, che questi mutamenti concernano i criteri determinanti della pianificazione, che i cambiamenti siano notevoli e che un adattamento del piano di utilizzazione si renda necessario (sentenza 1P.486/1996, citata, consid. 3a).
3.2 Al riguardo, i ricorrenti si limitano ad addurre che le modifiche pianificatorie si fondano su un'iniziativa popolare comunale accettata dalla maggioranza dei cittadini votanti e quindi su un processo democratico. Sostengono altresì che il piano particolareggiato sarebbe vetusto e una sua revisione sarebbe giustificata poiché la proprietà dei fondi interessati, inclusi nel perimetro del PPCB, con il trasferimento dalla parrocchia alla Fondazione, è nel frattempo cambiata. Il piano particolareggiato non è invero così vetusto come i ricorrenti vorrebbero far credere, poiché, pur se adottato nel 1981, è stato riconfermato nell'ambito della revisione generale oggetto dell'approvazione governativa del 2 giugno 1993 ed è quindi di principio conforme alla LPT. Tuttavia, la sua durata non è effettivamente così breve da escludere di per sé, allo stadio attuale, un suo riesame. La possibilità di una revisione non è d'altra parte stata negata nemmeno dalla Corte cantonale che, a ragione, ha però rammentato come un eventuale adattamento del piano presuppone una ponderazione completa degli interessi in discussione. Ora, che questa ponderazione non sia stata eseguita, perlomeno in modo adeguato, è riconosciuto dagli stessi ricorrenti, per i
quali ciò sarebbe inevitabilmente riconducibile al fatto che le varianti del piano particolareggiato sono state elaborate ed adottate nell'ambito di un'iniziativa popolare e non sono quindi il risultato di una procedura pianificatoria ordinaria. Questa circostanza non è tuttavia determinante, poiché, da un canto, anche un'iniziativa popolare deve di principio rispettare il diritto superiore e, d'altro canto, il semplice cambiamento di opinione della popolazione o i mutati rapporti politici non costituiscono un cambiamento notevole delle circostanze ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LPT (DTF 128 I 190 consid. 4 e 4.2).
Le modifiche litigiose interessano in particolare i comparti edificabili destinati all'edificazione a scopi sociali e ai bisogni comunitari in corrispondenza dei fondi di proprietà della Fondazione, introducendo una limitazione di tale destinazione alle sole necessità della comunità comunale e parrocchiale di Breganzona e disciplinando in modo più puntuale le caratteristiche edificatorie. Benché tocchino in modo non trascurabile essenzialmente un solo proprietario, che aveva peraltro già avviato una procedura edilizia, la loro adozione non risulta poggiare

su un'appropriata valutazione globale delle circostanze fattuali e giuridiche coinvolte, tenendo segnatamente conto della durata della validità del piano, del suo grado di precisione e di attuazione, delle eventuali mutate esigenze della collettività o di un ulteriore interesse pubblico prevalente (cfr. DTF 132 II 408 consid. 4.2, 131 II 728 consid. 2.4). In tali circostanze, è quindi in modo tutt'altro che arbitrario che i giudici cantonali hanno ritenuto che le modifiche del PPCB non potevano essere approvate già per il mancato apprezzamento delle circostanze che avrebbero imposto l'adattamento del piano stesso.
4.
Ne segue che il ricorso di diritto amministrativo deve essere dichiarato inammissibile, mentre il ricorso di diritto pubblico deve essere respinto nella misura della sua ammissibilità. Le spese e le ripetibili seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico dei ricorrenti (art. 156 cpv. 1 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Il ricorso di diritto amministrativo è inammissibile.
2.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso di diritto pubblico è respinto.
3.
La tassa di giustizia di complessivi fr. 4'000.– è posta a carico dei ricorrenti in solido, che rifonderanno in solido alla controparte un'indennità complessiva di fr. 2'000.– a titolo di ripetibili della sede federale.
4.
Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Comune di Lugano, al Dipartimento del territorio, Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
Losanna, 9 agosto 2007
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: