Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 131/2013

Sentenza del 19 agosto 2013

I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Fonjallaz, Presidente,
Merkli, Eusebio,
Cancelliere Gadoni.

Partecipanti al procedimento
A._____SA,
patrocinata dall'avv. Filippo Gianoni,
ricorrente,

contro

B._____,
patrocinata dagli avv. Luigi Mattei e avv. Romina Biaggi,
opponente,

Municipio di Locarno, Piazza Grande 18, casella postale, 6601 Locarno,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
residenza governativa, 6500 Bellinzona,
rappresentato dal Dipartimento del territorio del
Cantone Ticino, Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità, residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto
variante di piano regolatore,

ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 27 dicembre 2012 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:

A.
Con risoluzione del 16 maggio 1990 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha approvato il piano regolatore del Comune di Locarno-Territorio sul Piano di Magadino (PR-PdM). Il piano degli edifici e delle attrezzature pubbliche e private d'interesse pubblico prevedeva, ad ovest della strada cantonale, un comparto formato dai fondi part. n. 4104, 4105 e 4109, allora di proprietà del Consorzio incenerimento rifiuti di Riazzino (CIR), destinato all'impianto di incenerimento (comparto CIR). Di fronte a questo comparto, sul lato opposto della strada cantonale, era prevista una zona industriale d'interesse cantonale (ZIIC), che si estendeva lungo la linea ferroviaria Locarno-Bellinzona. Vi erano in particolare inseriti anche i fondi part. n. 4298 e 4297, quest'ultimo di proprietà della A._____SA, attiva nel campo della produzione cinematografica e televisiva (comparto A._____SA).

B.
A seguito della cessazione dell'attività dell'impianto di incenerimento, il il Consiglio comunale di Locarno ha adottato il 17 novembre 2003 una variante di piano regolatore, che assegnava i fondi del comparto CIR a una nuova zona d'attività e di servizi speciale (ASs), disciplinata da un nuovo art. 38bis delle norme di attuazione del piano regolatore (NAPR). Con risoluzione del 14 dicembre 2004, parzialmente rettificata il 26 aprile 2005, il Consiglio di Stato ha approvato la variante, apportando alcune modifiche all'art. 38bis NAPR.

C.
Il 12 febbraio 2007 il Consiglio comunale ha adottato un'ulteriore variante di piano regolatore, che prevedeva di scorporare i fondi part. n. 4297 e 4298 (comparto A._____SA) dalla zona ZIIC, per inserirle nella zona ASs situata oltre la strada cantonale. La variante era destinata a permettere la formazione di un posteggio Park and Rail (P+R) al servizio della nuova stazione ferroviaria di Riazzino e la realizzazione di un centro multimediale nel comparto A._____SA. Il provvedimento pianificatorio comprendeva inoltre alcune modifiche dell'art. 38bis NAPR.

D.
Contro la variante sono insorti al Consiglio di Stato due titolari di un diritto di compera sui fondi del vicino comparto CIR e un privato cittadino. Con risoluzione del 19 dicembre 2007 il Governo ha approvato la variante, apportando alcune modifiche d'ufficio alla norma di attuazione del piano regolatore ed accogliendo nel contempo parzialmente i gravami.

E.
I già ricorrenti in prima istanza hanno impugnato la risoluzione governativa con distinti ricorsi dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo. Nel corso della procedura, due gravami sono stati stralciati dai ruoli, mentre la B._____ è subentrata a una ricorrente nella causa ancora pendente. Con sentenza del 27 dicembre 2012 la Corte cantonale ha accolto il ricorso ed ha annullato sia la decisione del 12 febbraio 2007 del Consiglio comunale di adozione della variante sia quella governativa del 19 dicembre 2007 di approvazione. La Corte cantonale ha ritenuto lesive del diritto, segnatamente dell'autonomia comunale, le modifiche apportate d'ufficio dal Governo all'art. 38bis NAPR e ha ritenuto la variante pianificatoria in contrasto con l'art. 21 cpv. 2 LPT.

F.
La A._____SA impugna questa sentenza con un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo in via principale di annullarla e di rinviare gli atti al Consiglio di Stato affinché approvi la variante così come adottata dal Consiglio comunale. In via subordinata, chiede di accertare una violazione del principio di celerità da parte della Corte cantonale per il ritardo nello statuire sul gravame. La ricorrente fa valere la violazione dell'art. 21 cpv. 2 LPT, l'accertamento arbitrario dei fatti, l'abuso del potere di apprezzamento, oltre alla violazione dell'autonomia comunale, della parità di trattamento e della garanzia della proprietà.

G.
La Corte cantonale si conferma nella sua sentenza. La Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità, in rappresentanza del Consiglio di Stato, chiede di respingere il ricorso. Il Municipio di Locarno si rimette al giudizio del Tribunale federale. La B._____ chiede di respingere il gravame nella misura della sua ammissibilità. La ricorrente ha replicato il 10 maggio 2013 alle risposte presentate dall'opponente e dall'autorità cantonale.

Diritto:

1.

1.1. Presentato contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale nell'ambito del diritto pianificatorio, il ricorso in materia di diritto pubblico, tempestivo (art. 100 cpv. 1 LTF), è ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d e 90 LTF (DTF 133 II 409 consid. 1.1). Giusta l'art. 89 cpv. 1 LTF, la legittimazione

della ricorrente, proprietaria di un fondo interessato dal provvedimento pianificatorio, è pacifica.

1.2. Le critiche di violazione dell'autonomia comunale, della parità di trattamento e della garanzia della proprietà non sono oggetto di una motivazione specifica conforme alle esigenze degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF. Esse sono piuttosto sollevate dalla ricorrente in relazione con le censure di arbitrio e di abuso del potere di apprezzamento, nonché di violazione dell'art. 21 cpv. 2 LPT. Rispetto a queste censure non rivestono una portata propria, sicché non occorre vagliarle specificatamente nel merito in questa sede.

2.

2.1. La ricorrente rimprovera alla Corte cantonale di essere incorsa nell'arbitrio per avere sottovalutato l'importanza della stazione ferroviaria di Riazzino, che costituirebbe una fermata d'interesse regionale quale parte integrante del sistema ferroviario Ticino-Lombardia (TILO). Quanto al complesso cinematografico "multiplex", la ricorrente ritiene arbitrario l'accertamento secondo cui il progetto edilizio avrebbe "contorni incerti"e risponderebbe soprattutto a un suo interesse privato. Secondo la documentazione prodotta dinanzi alla Corte cantonale e in questa sede, il progetto sarebbe praticamente pronto per l'inoltro di una domanda di costruzione in via preliminare e rientrerebbe negli obiettivi della politica economica cantonale relativa in particolare alla filiera dell'audiovisivo.

2.2. Secondo l'art. 97 LTF, la ricorrente può censurare l'accertamento dei fatti soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto o in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF e l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento. Per essere manifestamente inesatto, e quindi arbitrario, il criticato accertamento deve risultare chiaramente insostenibile, in evidente contrasto con la fattispecie, fondato su una svista manifesta o contraddire in modo urtante il sentimento di giustizia e di equità (DTF 132 III 209 consid. 2.1; 129 I 173 consid. 3.1, 8 consid. 2.1 e rinvii). Poiché l'eliminazione del vizio deve potere essere determinante per l'esito del procedimento, occorre rendere verosimile che il difetto sarebbe suscettibile di avere un'influenza sul risultato della procedura, vale a dire che la decisione sarebbe stata diversa se i fatti fossero stati accertati conformemente al diritto (DTF 134 V 53 consid. 3.4).

2.3. Sottolineando l'importanza della stazione ferroviaria di Riazzino nel contesto regionale, la ricorrente non dimostra l'arbitrio dell'accertamento secondo cui la fermata è stata spostata verso ovest, all'altezza del sottopassaggio dello Stradonino, per meglio servire tutte le zone che vi fanno capo. Parimenti in modo scevro di arbitrio, la Corte cantonale ha accertato che sul fondo part. n. 4297 della ricorrente è prevista la realizzazione di un complesso cinematografico "multiplex". Trattandosi di un'attività economica privata che persegue in primo luogo finalità lucrative, ha inoltre rilevato in maniera sostenibile che il progetto risponde più a un interesse privato: ciò sebbene lo sviluppo del settore audiovisivo rientri anche nella politica regionale del Cantone Ticino. La presente procedura è d'altra parte circoscritta alla legittimità del provvedimento pianificatorio, sicché la circostanza secondo cui la progettazione dell'edificio si trovi in una fase avanzata non è determinante per l'esito del giudizio (cfr. art. 97 cpv. 1 LTF). In sostanza, gli aspetti addotti dalla ricorrente riguardo all'importanza della stazione ferroviaria di Riazzino e alle caratteristiche concrete dell'edificio progettato sul suo fondo, non sono
decisivi per vagliare la questione litigiosa, relativa all'esame sotto il profilo dell'art. 21 cpv. 2 LPT della variante pianificatoria in discussione, mediante la quale la zona ASs è stata estesa ai fondi part. n. 4297 e 4298 dopo tre anni dalla precedente approvazione della variante di piano regolatore riguardante il comparto CIR.
Richiamando gli obiettivi pianificatori cantonali del nuovo piano direttore, del 26 giugno 2007, la ricorrente ritiene poi arbitraria la considerazione della Corte cantonale per la quale la variante litigiosa sovverte la pianificazione direttrice. A torto. La Corte cantonale si è infatti riferita al piano direttore del 1990, rilevando che la ZIIC era stata tradotta dal Comune a livello di piano regolatore in conformità con la pianificazione superiore allora vigente.

3.

3.1. La ricorrente fa valere una violazione dell'art. 21 cpv. 2 LPT e dell'art. 9 Cost., rimproverando alla Corte

cantonale di avere valutato l'aspetto del "notevole cambiamento delle circostanze" partendo a torto dalla situazione esistente il 14 dicembre 2004, quando è stata approvata la zona ASs, relativa al comparto CIR, anziché riferirsi al 16 maggio 1990, data di approvazione del PR-PdM. Evidenzia al proposito che la variante del 2004 non ha toccato il suo fondo, ma concerneva esclusivamente il comparto CIR, al quale occorreva attribuire una nuova destinazione in seguito alla cessazione dell'attività dell'impianto di incenerimento.
La ricorrente sostiene inoltre che l'azzonamento approvato nel 1990 costituirebbe un manifesto errore pianificatorio, siccome il comparto A._____SA era già allora edificato e non veniva utilizzato quale area industriale. Il comprensorio non avrebbe mai avuto una simile vocazione, tant'è che nel corso degli anni avrebbe conosciuto uno sviluppo diverso da quello della zona industriale circostante. Per contro, secondo la ricorrente, la variante litigiosa sarebbe conforme agli obiettivi pianificatori cantonali del nuovo piano direttore del 26 giugno 2007. In particolare rispetterebbe l'obiettivo di favorire un uso parsimonioso e sostenibile del territorio attraverso un incremento della densità insediativa e della mescolanza funzionale, come pure quello di individuare comparti di valenza cantonale e regionale da promuovere quali poli di sviluppo economico, con il supporto di servizi e infrastrutture e tramite un'adeguata progettazione urbanistica.

3.2. 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 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 pag. 182 seg.). 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" riguardanti un solo proprietario e provocate da una sua iniziativa edilizia (cfr. sentenza 1A.217/2006 del 9 agosto 2007 consid. 3.1, in: RtiD I-2008, pag. 754 segg. e rinvii).
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]applicabile alla fattispecie giusta l'art. 107 della legge cantonale sullo sviluppo territoriale, del 21 giugno 2011 [Lst], in vigore dal 1°gennaio 2012); 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 1A.217/2006, citata, consid. 3.1). In questo senso, l'art. 33 cpv. 2 Lst, riprende ora esplicitamente le esigenze dell'art. 21 cpv. 2 LPT (cfr. Messaggio n. 6309 del 9 dicembre 2009 del Consiglio di Stato sul disegno di Lst, pag. 59 seg.). Non rientrano di massima nelle circostanze che l'autorità è tenuta a prendere in considerazione sotto il profilo dell'art. 21 cpv. 2 LPT quelle che
erano già note al momento della precedente pianificazione, così come i cambiamenti allora prevedibili e in tale misura già presi in considerazione (DTF 123 I 175 consid. 3g pag. 191 seg.; sentenza 1C 484/2012 del 27 maggio 2013 consid. 4.2).

3.3. La zona d'attività e di servizi speciale (ASs) alla quale è stato attribuito il comparto CIR è stata approvata dal Consiglio di Stato il 14 dicembre 2004. Essa "è destinata ad un complesso multifunzionale d'interesse regionale che favorisca le sinergie fra le seguenti possibili attività ammesse: commercio, servizi del terziario, formazione, ricerca e cultura, tempo libero, divertimenti e intrattenimento, ristorazione" (cfr. art. 38bis cpv. 1

NAPR). La variante qui litigiosa costituisce essenzialmente un'estensione alle particelle n. 4297 e 4298 della zona ASs approvata nel 2004. A ragione la Corte cantonale ha quindi esaminato se dal momento dall'adozione di tale zona fosse intervenuto un notevole cambiamento delle circostanze, tale da giustificare l'ampliamento della stessa. Contrariamente a quanto prospettato dalla ricorrente, il tempo trascorso dall'approvazione del PR-PdM nel 1990 non è determinante, poiché, come visto, il piano regolatore è stato nel frattempo modificato mediante l'istituzione della nuova zona ASs, oggetto dell'estensione litigiosa. Ora, all'atto dell'adozione della zona ASs, nel 2003, il comparto della A._____SA non vi è stato attribuito, ma è stato mantenuto nella ZIIC nonostante il fatto che, come
riconosce la stessa ricorrente, l'attività svolta non fosse di carattere industriale. Questa circostanza non consente di ravvisare cambiamenti notevoli sotto il profilo pianificatorio che impongano una modifica del piano regolatore. D'altra parte, l'attuale stazione ferroviaria serve complessivamente le zone circostanti e non costituisce una modifica che rende di per sé necessario un nuovo azzonamento delle particelle n. 4297 e 4298 nel comprensorio ASs. Quando è stata adottata la variante litigiosa era del resto trascorso un periodo relativamente breve dall'approvazione della zona ASs, ciò che giustificava di considerare l'interesse preponderante dei proprietari alla stabilità del piano, ritenuto altresì che la nuova modifica pianificatoria è stata determinata essenzialmente dall'iniziativa della ricorrente di realizzare un progetto edilizio sul suo fondo.
A torto la ricorrente si prevale poi di un preteso errore di pianificazione, il quale deve essere esaminato principalmente sulla base del piano direttore determinante (DTF 121 I 245 consid. 6). Nella fattispecie, è incontestato che l'azzonamento del comparto A._____SA nella ZIIC era conforme al piano direttore del 1990, allora in vigore. Le schede del nuovo piano direttore richiamate dalla ricorrente sono state adottate dal Consiglio di Stato il 20 maggio 2009, successivamente all'approvazione della variante litigiosa e non entrano quindi in considerazione. D'altra parte, un adattamento del piano regolatore alla nuova pianificazione direttrice implica un confronto con questo strumento pianificatorio e una valutazione non limitata all'elenco degli obiettivi pianificatori. Presuppone in particolare una ponderazione completa degli interessi coinvolti, non circoscritta ai fondi part. n. 4297 e 4298. In queste condizioni, la Corte cantonale ha pertanto ritenuto a ragione che l'adozione della variante litigiosa violava l'art. 21 cpv. 2 LPT.

4.

4.1. La ricorrente sostiene infine che, statuendo quasi cinque anni dopo l'inoltro del gravame, la Corte cantonale avrebbe disatteso il principio di celerità. Ritiene tale durata eccessiva, anche qualora si volesse considerare la sospensione di circa un anno della causa.

4.2. Giusta l'art. 29 cpv. 1 Cost., in procedimenti dinanzi ad autorità giudiziarie o amministrative, ognuno ha diritto alla parità ed equità di trattamento, nonché ad essere giudicato entro un termine ragionevole. L'esame della durata del procedimento sotto il profilo dell'art. 29 cpv. 1 Cost. non è soggetta a regole rigide, ma deve essere valutata in ogni singolo caso, sulla base delle circostanze concrete. L'obbligo di pronunciarsi entro una scadenza ragionevole impone all'autorità competente di statuire entro un limite che risulti giustificato dalla natura del litigio e dall'insieme delle circostanze del caso. Devono in particolare essere considerati l'ampiezza e le difficoltà della causa, il modo con il quale è stata trattata dall'autorità, l'interesse delle parti e il loro comportamento nella procedura (DTF 130 IV 54 consid. 3.3.3; 130 I 269 consid. 3.1, 312 consid. 5.2).

4.3. Certo, statuendo il 27 dicembre 2012 sul ricorso presentato dalla controparte il 27 gennaio 2008, la Corte cantonale si è pronunciata entro un lasso di tempo che appare d'acchito rilevante. Tuttavia, nella fattispecie, la causa è rimasta sospesa con l'accordo delle parti dal 9 settembre 2010 all'11 agosto 2011 in vista della conclusione delle trattative avviate tra di loro. In precedenza, la Corte cantonale ha comunque ordinato un primo scambio di scritti ed ha fissato un'udienza per il 23 marzo 2009, poi annullata. Ha inoltre richiamato la documentazione pianificatoria dal Municipio di Locarno ed ha concesso alle parti il diritto di esprimersi. La Corte cantonale è altresì stata confrontata con la questione della successione nel processo. Ad ogni modo, non risulta che prima della sospensione la ricorrente abbia adito l'istanza superiore per censurare una denegata o ritardata giustizia. In seguito, ripresa la procedura, con decreto del 5 gennaio 2012 il giudice delegato del Tribunale cantonale amministrativo ha assegnato alle parti un termine di 60 giorni per presentare le loro conclusioni. Questo termine è stato prorogato di ulteriori 30 giorni con decreto del 24 febbraio 2012. Lo scambio degli allegati è

quindi terminato
nel mese di aprile del 2012, mentre il giudizio finale è stato emanato il 27 dicembre 2012. Dopo la fine della sospensione, la causa è quindi ripresa senza subire ritardi inammissibili. Considerate queste circostanze complessive, la durata della procedura ricorsuale dinanzi alla Corte cantonale, seppure rilevante, è spiegabile in modo sostenibile e può tutto sommato ancora essere ritenuta compatibile con l'art. 29 cpv. 1 Cost.

5.
Ne segue che il ricorso deve essere respinto in quanto ammissibile. Le spese giudiziarie e le ripetibili seguono la soccombenza e sono pertanto poste a carico della ricorrente (art. 66 cpv. 1 e 68 cpv. 1 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.
Le spese giudiziarie di fr. 2'000.– sono poste a carico della ricorrente, che rifonderà all'opponente un'indennità di fr. 2'000.– a titolo di ripetibili della sede federale.

3.
Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Municipio di Locarno, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 19 agosto 2013

In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Fonjallaz

Il Cancelliere: Gadoni