



COMUNE DI SORENGO

MUNICIPIO

Onorevole signor
Riccardo Pallich
Consigliere comunale

Risposta all'interrogazione 7 settembre 2017 dell'On. Riccardo Pallich riguardante l'assetto pianificatorio del Mapp. No. 21 in zona Gemmo e l'iter procedurale della modifica di poco conto del piano regolatore del 26 febbraio 2014

Onorevole signor Consigliere comunale,

facciamo seguito alla sua interrogazione a margine in relazione alla quale la ringraziamo per aver messo in evidenza un tema che, come giustamente segnala nel suo atto parlamentare "ha sollevato molti malumori e perplessità ed è tuttora oggetto di discussioni".

A questa sua pertinente affermazione aggiungiamo che il tema è stato anche oggetto di interesse da parte dei mass media, ed in particolare della Radiotelevisione Svizzera (RSI) e sarà probabilmente trattato in una prossima emissione televisiva di "Patti chiari".

Considerate queste circostanze il Municipio giudica doverosa un'evasione attenta e minuziosa dell'atto parlamentare e in applicazione dell'art. 14 cpv. 3 del Regolamento comunale ritiene altresì opportuno diramare la sua interrogazione e la presente risposta a tutti i Consiglieri comunali.

Il testo della sua interrogazione è invero assai articolato.

Nell'atto infatti vengono da un lato posti dei quesiti puntuali, dall'altro quesiti sottintesi e da un altro ancora si esprimono delle opinioni in forma assertiva o dubitativa.

Allo scopo di dare, per quanto possibile, al suo atto un'evasione completa e soddisfacente sotto tutti i punti di vista riteniamo necessario, prima di rispondere puntualmente alle otto domande esplicite proposteci, tracciare un quadro preciso della situazione di fatto e di diritto affinché le risposte possano essere correttamente contestualizzate.

I. Situazione di fatto prima della modifica di PR in questione

Il fondo mapp. No. 21 ha un'estensione di ca. mq. 1'580. Vi è presente una cabina di smistamento e trasformazione di energia elettrica messa fuori servizio dal mese di febbraio 2013.

Il terreno si trova ai margini di un comparto residenziale ed è interamente urbanizzato.

Su parte di esso, ai lati est e nord, per una superficie complessiva di mq 217 è stata realizzata la strada comunale adiacente (via Gemmo).

Secondo il piano regolatore il mappale in questione è interessato dai seguenti vincoli pianificatori:

- zona per attrezzature ed edifici di interesse pubblico (altri enti) **(AP-EP 12 Centrale elettrica Gemmo (Massagno))**
- zona di traffico, strada di servizio - linea di arretramento dalla strada.

L'art. 51 delle Norme di Piano Regolatore (NAPR) disciplina gli interventi all'interno della zona AP-EP.

Nella fattispecie i parametri edificatori corrispondono a quelli dell'adiacente **zona residenziale intensiva**.¹

Ciò significa che all'interno dell'area è possibile l'edificazione in superficie, volumetria ed altezza assolutamente identica a quella della contigua zona residenziale intensiva.

Il vincolo di destinazione per AP-EP è stato eretto nell'ambito dell'adozione del Piano Regolatore del 1983 allorché l'area era di proprietà del comune di Massagno, a sua volta proprietario dell'azienda elettrica comunale (AECM). All'epoca trattavasi di un'azienda municipalizzata ai sensi della legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici del 12 dicembre 1907 (tuttora in vigore ed in fase di revisione), dunque impossibilitata ad avere beni propri in quanto istituto di diritto pubblico privo di personalità giuridica.

Con la trasformazione in Azienda Elettrica Massagno AEM SA avvenuta nel 2001 il bene è passato, anche de iure, alla stessa.

Nel PR precedente (1972) il Mapp. No. 21, di configurazione e dimensione simile a quella descritta, era già inserito nella cosiddetta "zona C" (destinazione mista residenziale / artigianale).

II. Aspetti di diritto

a. sul vincolo per servizi e attrezzature di interesse pubblico (AP-EP)

La Costituzione Federale (art. 26) e la Costituzione Cantonale (art. 8 cpv. 1 lett. h) garantiscono il diritto alla proprietà.

Di fatto la garanzia costituzionale della proprietà non conferisce un potere di disposizione assoluto ed illimitato sul bene e non esclude l'ipotesi di restrizioni. Occorre però che l'atto limitativo sia sorretto da una base legale, risponda ad un interesse pubblico, rispetti il

¹Planidea SA, Rapporto di pianificazione, novembre 2013, capitolo 2 "stato attuale" pag. 2.

principio della proporzionalità e che, qualora fosse assimilabile ad un'espropriazione, sia indennizzato.

Come si vedrà più avanti per prassi costante del Tribunale federale una restrizione di diritto pubblico della proprietà è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dalla Costituzione Federale solo se si fonda su una base legale (che deve essere chiara ed esplicita quando la limitazione è particolarmente grave) è giustificata da un interesse pubblico preponderante, rispetta il principio di proporzionalità, non viola la garanzia della proprietà quale istituto e dà luogo a piena indennità ove equivalga ad un'espropriazione (DTF 115 la consid. 4, 114 la 249 consid. 5a, 114 IA 337 consid. 2, 113 la 364 consid. 2; RDAT 1996 I 61 No. 23).

Nel caso specifico ci troviamo di fronte a un vincolo destinato a riservare un'area edificabile per la costruzione di attrezzature ed edifici pubblici (centrale elettrica). Trattasi di un cosiddetto "provvedimento pianificatorio definitivo" che costituisce una limitazione particolarmente grave che sotto l'aspetto giuridico configura un'espropriazione materiale.

Dal momento in cui lo stesso proprietario del fondo ed ente di pubblica utilità (AEM SA) titolare della limitazione d'uso decide l'abbandono del vincolo in quanto oramai non più giustificato dalle circostanze, l'ente pianificatore (il Comune) è tenuto a considerare la rimozione del vincolo oppure l'assunzione del medesimo per altre destinazioni.

In questo senso occorre ricordare che l'Ente pubblico nell'ambito della pianificazione deve sempre rispettare i principi costituzionali, segnatamente della proporzionalità e della buona fede.

La pianificazione del territorio (Piano Regolatore) quale ordinamento globale organizza l'utilizzazione della proprietà fondiaria e provvede a suddividerla razionalmente, a proteggerla ed a munirla delle strutture necessarie basandosi, da un lato, sulla situazione attuale, su una prognosi circa i bisogni e gli sviluppi futuri, dall'altro.

La delimitazione di zone per servizi e attrezzature di interesse pubblico deve essere in particolare eseguita tenendo conto di un ragionevole sviluppo dell'aggregato urbano nel suo insieme, ossia di una ragionevole previsione dei bisogni (DTF 113 la 464, 103la 187 cons. 3b e rif., 102 la 369, 99 la38 = JT 01978 I 21, 1974 I 204; RDAT 1996 I 63 No. 23). Occorre però, come il Tribunale federale ribadisce, che l'organo delegato alla pianificazione indichi con la massima esattezza possibile il fine perseguito e la previsione formulata abbia una certa verosimiglianza di avverarsi (DTF 113 la 464, 103 la consid. 3b e rinvii).

È in particolare compito dell'autorità pubblica di dimostrare, con tutta la precisione che può essere richiesta delle circostanze, l'obiettivo necessità e la possibilità di realizzare le opere per le quali essa si ritiene in diritto di apportare una grave restrizione della proprietà privata (sottolineatura nostra) (DTF 114 la 339s e rinvii = JT 1990 I 440; RDAT 1996 I 63 No. 23, 1994 II 89 No. 47; ZB1 1996 116). Non è di conseguenza legittima la designazione di una zona mediante una frase, ad esempio espressa con la sigla AEP (edifici e attrezzature pubbliche), dalla quale non si possa dedurre in che cosa i bisogni pubblici consistano, quali opere richiedano e se siano tali da rientrare in quella previsione da giustificare comunque un più o meno grave sacrificio della proprietà privata.

Non è dunque ammissibile usare del potere pubblico per riservare importanti superfici di terreno, senza precisarne la destinazione, al solo scopo di creare una grande libertà di manovra in vista della sistemazione territoriale (DTF 114 la 340, 98 lb 423, 88 I 295; ZBI 1995 115s; RDAT 1996 I 63 No. 23).

b. sulle modifiche di poco conto del PR

L'art. 34 cpv. 1 della Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (Lst) prevede e definisce come segue le modifiche di poco conto.

Sono di poco conto le modifiche che toccano un numero limitato di persone e che:

- a) mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo, oppure*
- b) interessano una superficie di terreno non superiore a 2000 mq.*

Il concetto è meglio chiarito a livello esecutivo dall'art. 42 del Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst)

¹La condizione del mutamento minimo del disciplinamento del suolo (lett. a) si riferisce in particolare ai parametri edilizi (altezza massima, distanza dai confini, indice di sfruttamento, di occupazione o di edificabilità) ed alle linee d'arretramento.

²Per il calcolo dei 2000 mq della lett. b) si considera la sola area oggetto di modifica.

Si osservi il carattere della norma (art. 34 cpv. 1 Lst) che, se correttamente interpretata, ossia in primis secondo il suo tenore letterale² “sono di poco conto” non lascia spazio ad altre interpretazioni: la legge definisce in modo chiaro ed esaustivo quali sono le modifiche di poco conto e non quali potrebbero essere considerate tali, in tal caso il Legislatore avrebbe usato una formulazione potestativa “*possono essere considerate di poco conto...*”

D'altra parte “*l'autorità che applica una norma legale in contrasto col suo testo chiaro commette arbitrio*” (A Scolari, Diritto amministrativo, parte generale, 2a ed. No. 188).

Per una più approfondita interpretazione della norma, ed in particolare dei requisiti che concorrono a determinare il carattere di poco conto della modifica del PR, torna utile la consultazione del Messaggio governativo No. 309 del 9 dicembre 2009 accompagnante il disegno di Legge sullo sviluppo territoriale, che nel puntuale commento all'art. 34 “Modifiche di poco conto” esprime quanto segue:

²La legge deve essere in primo luogo applicata interpretandola secondo il suo tenore letterale o grammaticale, ossia secondo il tenore fatto palese dal significato delle parole singolarmente e nella loro connessione. L'interpretazione letterale costituisce il punto di partenza di ogni interpretazione della legge (DTF 126 II 71 cons. 6d, 125 II 192 cons. 3a e rif.; RDAT 1997 II 113 No. 36 cons. 4 e rif.; A Scolari, Diritto amministrativo, parte generale, 2a ed. No. 184).

L'art. 41 LALPT cpv. 3 assegna al Consiglio di Stato il compito di stabilire la procedura per le modifiche di poco conto. Con l'art. 14 RLALPT, il Governo ha definito tali le modifiche che interessano una ristretta cerchia di persone e una superficie di terreno non superiore ai 2000 mq e che mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso del suolo; con l'art. 15 RLALPT esso ha eliminato la competenza decisionale del legislativo (Decisione TPT 90.2004.74 del 15 luglio 2005, cons. 4).

Nella situazione attuale, caratterizzata da piani regolatori di seconda e terza generazione e dove le varianti la fanno da padrone, è evidente che vi sono casi nei quali la procedura ordinaria risulta inutilmente lunga e complessa rispetto agli adattamenti da svolgere. Vi sono inoltre atti parlamentari che da anni esprimono l'esigenza di ampliare il campo d'applicazione del "poco conto". Anche dal punto di vista della disciplina è bene conferire dignità di legge a queste fattispecie, precisandone i criteri e disciplinando la procedura. Naturalmente non può mai essere considerata di poco conto una modifica che incide sull'impostazione del piano e ne cambia i concetti di fondo, quand'anche ne fossero casualmente adempiuti i criteri (RtiD II - 2007 n. 16, cons. 2.2.1).

Per la lettera a) sussistono tre criteri - ripresi in parte dal regime precedente - per assegnare un caso alla tipologia del poco conto: numero delle persone toccate dalla modifica, incidenza della stessa sul disciplinamento del suolo, superficie interessata. La prima condizione richiede che sia toccato un numero limitato di persone. Il termine "toccato"³ presuppone l'esistenza di un rapporto particolare, stretto e degno di nota con l'oggetto della variante; un interesse generico non è sufficiente. 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. La seconda condizione prende in considerazione l'incidenza della modifica sul disciplinamento del suolo. È di poco conto la modifica che muta in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo, come ad esempio i parametri edilizi (altezza massima, distanza dai confini, indice di sfruttamento, di occupazione o di edificabilità) o le linee d'arretramento. La terza condizione indica che è di poco conto la modifica che interessa una superficie non superiore a 2'000 mq, conservando per praticità il criterio di superficie stabilito dal RLALPT. Per il calcolo si considera unicamente la superficie concretamente oggetto della modifica.

Queste tre condizioni vanno combinate cumulativamente, a due a due.

Deve sempre essere rispettato il presupposto che la modifica tocchi un numero limitato di persone e cumulativamente con ciò, essa o muta in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo oppure alternativamente riguarda una superficie non superiore ai 2000 mq. In questo modo, con la procedura semplificata si possono attuare modesti e giustificati azzonamenti, ciò che prima era escluso a causa dell'obbligo dell'adempimento cumulativo delle tre condizioni dell'art. 14 RLALPT. L'interesse pubblico, che deve sussistere per ogni modifica, è garantito dalla necessaria previa approvazione del Dipartimento del territorio. A titolo di esempio si considera di poco conto la modifica che interessa un numero limitato di persone, non è superiore a 2000 mq, ma muta in maniera notevole l'uso del suolo (ad esempio l'attribuzione di una particella di 1500 mq alla zona edificabile). Parimenti è di poco conto una modifica non sostanziale dei

³In genere, per quanto riguarda ad esempio la legittimazione ricorsuale, la giurisprudenza definisce "toccati" i terzi che dal provvedimento vengono toccati nei loro legittimi interessi (...) cioè situati nella sfera protetta dal diritto positivo e dai principi generali dell'ordinamento giuridico (RDAT 1976 No. 39 pag. 65).

parametri edificatori (modifica delle altezze) di dieci particelle di complessivi 15'000 mq, se sono coinvolte poche persone. Pure di poco conto è considerato il caso di permuta fra due particelle (l'una di proprietà di un privato e l'altra del Comune), con rettifica del confine fra una zona per scopi pubblici e la zona per l'abitazione, senza modifica del disciplinamento dell'uso del suolo (Mess. Gov. Cit. capitolo 5, commento ad art. 34, pag. 60s).

Nella fattispecie che ci occupa non si intravede alcuno spazio interpretativo nell'identificazione del carattere di poco conto della variante di PR concernente la soppressione del vincolo di destinazione del mapp. No. 21.

In casu sono adempiuti cumulativamente tutti e tre (dunque oltre i due su tre necessari) i requisiti stabiliti dall'art. 34 cpv. 1:

- il numero di persone direttamente toccate è limitato (il perimetro della variante include un unico mappale appartenente ad un unico proprietario)
- le disposizioni sull'uso ammissibile del suolo non sono mutate
- il perimetro della variante è inferiore a 2000 m²

Infine si osserva che, come si vedrà più avanti, l'approvazione dipartimentale costituisce un'ulteriore verifica circa la realizzazione delle condizioni formali per una modifica di poco conto.

III Aspetti procedurali

La procedura riguardante l'adozione delle modifiche di poco conto è chiaramente disciplinata dagli artt. 35 Lst e 44s RLst

Art. 35 Lst - Procedura

¹Il Municipio elabora la modifica di poco conto e la pubblica, previo avviso anche personale ai proprietari e previa approvazione del Dipartimento, per trenta giorni presso la cancelleria comunale.

²(omissis)

³La modifica di poco conto entra in vigore con la crescita in giudicato o, in caso di ricorso, con la decisione del Consiglio di Stato.

Art. 43 RLst - Approvazione dipartimentale

¹Il Municipio elabora gli atti della modifica e li trasmette al Dipartimento per approvazione.

²Il Dipartimento verifica le condizioni dell'art. 34 cpv. 1 Lst e la congruenza della modifica con l'intero piano regolatore; esso stabilisce, se del caso, forma ed entità del compenso agricolo di cui all'art. 13 cpv. 1 della legge sulla conservazione del territorio agricolo del 19 dicembre 1989.

³(omissis)

Art. 44 RLst - Ricorsi

¹*Il Municipio annuncia la pubblicazione della modifica di poco conto almeno cinque giorni prima agli albi comunali, sul Foglio ufficiale e avvisa personalmente, con lettera semplice, i proprietari di terreni interessati dalla modifica.*

²*Contro il contenuto della modifica è dato ricorso al Consiglio di Stato come all'art. 28 Lst; il Municipio trasmette i ricorsi e le sue osservazioni entro tre mesi dalla scadenza del termine di pubblicazione.*

³*Contro la decisione del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo come all'art. 30 Lst.*

⁴*La modifica di poco conto entra in vigore:*

- a) con la crescita in giudicato, cioè con il decorso inutilizzato dei termini di ricorso al Consiglio di Stato, oppure*
- b) con la decisione governativa sul ricorso.*

Anche per quanto riguarda in dettaglio gli aspetti procedurali giova riferirsi, per un'ancor più capillare ed oggettiva interpretazione, alla volontà del Legislatore cantonale espressa nel già menzionato messaggio governativo:

Con la procedura semplificata riprendiamo il principio per il quale è eliminata la competenza del legislativo comunale, che la giurisprudenza aveva già ritenuto legittimo (DTF 1P.639/1996 del 17 febbraio 1997, cons. 5 e 6). Se la competenza è tolta in favore del Municipio, bisogna pur dire che la risoluzione di questo è subordinata all'approvazione del Dipartimento, la cui decisione può essere deferita al Consiglio di Stato e poi al Tribunale amministrativo (RDAT II - 1997 n. 24, cons. 4). Come già in LALPT, per le modifiche di poco conto non è chiesta la procedura di informazione e partecipazione della popolazione (RtiD II - 2006 n. 33, cons. 3.1, RDAT II - 1995 n. 4, cons. 3.1).

Per il capoverso 1, il Municipio elabora gli atti della modifica, chiede la necessaria approvazione del Dipartimento del territorio e li pubblica, previo avviso all'Albo comunale e personale ai proprietari dei fondi interessati, in vista del possibile ricorso (per l'avviso personale si veda il commento all'articolo 27 cpv. 2).⁴

Il Dipartimento è autorità cantonale di approvazione della modifica di poco conto (art. 26 LPT) ed è al tempo stesso autorità competente a stabilire la forma e l'entità del compenso agricolo secondo l'articolo 13 cpv. 1 della legge sulla conservazione del territorio agricolo, del 19 dicembre 1989. L'approvazione dipartimentale in questo tipo di procedura riveste grande importanza, perché garantisce la verifica che siano realizzate le condizioni formali per una modifica di poco conto, correggendo immediatamente eventuali errate interpretazioni dei Municipi. D'altro canto, con questo esame dipartimentale è sistematicamente assicurata la verifica di congruenza fra le varianti di poco conto e il piano regolatore complessivo (sottolineatura nostra).

⁴Si prescrive qui, come in sede di procedura semplificata (art. 35) l'avviso personale ai proprietari fondiari inclusi nel perimetro del piano regolatore o della sua variante (sottolineatura nostra) Mess. Gov. Cit., capitolo 5, commento ad art. 27, pag. 54.

Con il capoverso 2 è mantenuta la doppia istanza ricorsuale, come per la procedura ordinaria.

Per l'entrata in vigore fa stato la decisione governativa o - in assenza di ricorso - la crescita in giudicato, cioè il decorso inutilizzato dei termini ricorsuali (capoverso 3). Da un punto di vista formale, in assenza di ricorso la modifica entra già in vigore con l'approvazione dipartimentale, che viene però concretamente sancita al momento in cui risulta chiaro che non interverranno ricorsi." (Mess. Gov. cit., capitolo 5, commento ad art. 35, pag. 61s).

IV. Situazione oggettiva e percezione soggettiva

Chiarito il quadro giuridico / formale in cui il Municipio è chiamato ad operare, è ora possibile tracciare una sintesi dei fatti e porla in relazione con alcune visioni soggettive che nel testo dell'interrogazione vengono definiti "malumori e perplessità".

In questo senso le considerazioni circa l'opportunità dell'edificazione di un edificio residenziale al Mapp. No. 21 espresse nell'atto parlamentare e riferite alla densità abitativa dell'area di Gemmo, alla situazione viaria, eccetera, rappresentano unicamente opinioni soggettive.

A prescindere dalla condivisione o meno di tali opinioni, questione che esula dal presente contesto, rimane il fatto che l'assetto pianificatorio della zona (edificazione intensiva) è stato democraticamente stabilito dal Legislatore comunale a partire dal primo atto pianificatorio risalente al 1972 e a più riprese confermato nell'ambito delle successive revisioni della pianificazione (1983 e 2000).

Non rientra nel diritto e nelle facoltà dell'Esecutivo metterlo in discussione nell'ambito di una procedura concernente una modifica di poco conto esaurientemente disciplinata dalle norme vigenti.

Di fatto l'Azienda Elettrica Massagno AEM SA, proprietaria del Mapp. No. 21, ritenuta la definitiva messa fuori servizio della cabina di smistamento e trasformazione esistente e abbandonata l'ipotesi di utilizzo del fondo per altri impianti legati all'attività industriale, il 6 febbraio 2013 chiedeva al Municipio *"che venga modificato il piano regolatore destinando la part. No. 21 da attrezzature ed edifici di interesse pubblico a zona residenziale. Da parte sua, la nostra azienda potrebbe destinare ad altro scopo il predetto fondo"*.

Esaminata la situazione sulla base di tutto quanto precedentemente descritto il Municipio ha dato seguito a tale richiesta secondo le forme e le procedure previste dalla legge.

- La modifica di poco conto è stata elaborata dal Municipio (e per esso dal Pianificatore) ed è stata sottoposta il 29 gennaio 2014 al Dipartimento del territorio.
- Il 21 febbraio 2014 il Dipartimento del territorio ha emanato la decisione di approvazione ordinando al Municipio l'avvio della procedura di pubblicazione ai sensi degli artt. 35 Lst e 44 RLst.
- Il provvedimento è stato regolarmente pubblicato dal 10 marzo all'8 aprile 2014 compresi previo avviso sul Foglio Ufficiale, agli Albi comunali e sul sito Internet del

comune il 28 febbraio 2014 e notificato al proprietario dell'unico fondo incluso nel perimetro della variante conformemente all'art. 27 Lst.

- La modifica di poco conto è cresciuta in giudicato ed entrata in vigore il 24 aprile 2014.

Il 3 febbraio 2017 è stata presentata la domanda di costruzione che, evase le relative opposizioni, ha beneficiato della licenza edilizia per la costruzione di un edificio residenziale di 17 appartamenti sul Mapp. No. 21 di proprietà dell'Azienda Elettrica Comunale AEM SA di Massagno.

A questo stadio occorre ancora distinguere e separare la questione pianificatoria con la procedura riguardante il rilascio della licenza edilizia.

Prima di tutto bisogna porre l'accento sull'indipendenza delle due questioni:

- ☞ La modifica di poco conto del piano regolatore
- ☞ La procedura di rilascio della licenza edilizia

Nell'interrogazione oggetto della presente risposta le due procedure appaiono intrecciate. In particolare, allorché vengono menzionati i ricorsi pendenti contro la licenza edilizia si lascia intendere che nell'ambito degli stessi vengano rilasciati giudizi riguardo all'iter seguito per la modifica di poco conto del piano regolatore: *“vedremo se anche corretto in base all'esito dei ricorsi pendenti”* (Interrogazione, pag. 1, § 3, seconda frase).

È dunque necessario immediatamente evitare ogni malinteso al riguardo e chiarire il carattere e lo scopo della procedura di rilascio della licenza edilizia.

La licenza edilizia, per definizione costantemente affermata dalla giurisprudenza, configura un atto amministrativo mediante il quale l'autorità accerta che, al momento della decisione, nessun impedimento di diritto pubblico si oppone all'esecuzione dei lavori previsti dalla domanda di costruzione (art. 1 RLE; STA 16.11.2014 in re L.).

Il permesso può essere rilasciato malgrado che il progetto abbia suscitato l'opposizione di un confinante o vicino. Viceversa, può essere negato anche qualora nessuno si sia opposto all'intervento. L'esito di una domanda di costruzione non dipende dal fatto che sia stata interposta o meno un'opposizione. Quest'ultima non costituisce un presupposto processuale della decisione municipale sulla domanda di costruzione. Decisivo per rilascio della licenza è unicamente che ai lavori previsti non si opponga alcun impedimento di diritto pubblico (STA 52.2012.220 del 9 dicembre 2013).

Se la domanda di costruzione risponde a tutte le esigenze poste dalla legge in materia di pianificazione del territorio, di polizia delle costruzioni e di protezione dell'ambiente, l'autorità amministrativa deve concedere il permesso richiesto. Non deve occuparsi di eventuali contestazioni di diritto privato (STA 52.2013.13 del 2 dicembre 2013 - Mecca-Ponti, Legge edilizia annotata, seconda edizione, pag. 11s) (sottolineatura nostra).

L'opposizione è il mezzo che permette a terze persone (vale a dire a coloro che non sono direttamente coinvolte nel rapporto verticale, instauratosi tra l'istante da una parte e Autorità pubblica dall'altra) di partecipare alla formazione della decisione sull'istanza a garanzia del controllo democratico dell'amministrazione.

Tale atto, nella visione dell'opponente, rappresenta il sunto delle motivazioni che dovrebbero essere addotte *motu proprio* dall'autorità decidente per respingere l'istanza di

DC. Si tratta dell'espressione scritta dell'analisi fatta dai privati sulla rispondenza del progetto presentato con i disposti di diritto pubblico applicabili. Nella realtà concreta, talvolta, le opposizioni sollevano argomenti che non sono attinenti al diritto amministrativo, concernendo invece aspetti di diritto privato. In effetti la dicotomia esistente tra diritto privato e diritto pubblico, viene spesso misconosciuta dall'opponente, che nonostante le chiare indicazioni dategli dall'autorità decidente, si ostina talvolta a portare avanti censure di diritto privato anche in ambito pubblico (Marco Lucchini, CFPG, Compendio giuridico per l'edilizia - Guida alla legislazione edilizia nel cantone Ticino, seconda edizione, pag. 47).

In altri termini lo scopo dell'opposizione consiste unicamente nell'attirare l'attenzione dell'autorità su eventuali discrepanze tra il progetto e le norme di diritto pubblico. L'opposizione non ha invece per iscopo la salvaguardia dei diritti civili. Tali diritti devono essere fatti valere davanti al giudice civile e le relative procedure possono essere intraprese non solo prima della costruzione ma anche durante e dopo la sua realizzazione.

In buona sostanza nell'ambito della procedura di rilascio della licenza edilizia, come pure di eventuali successive impugnative della decisione amministrativa che ne scaturisce, sia essa favorevole o contraria, le autorità preposte al giudizio devono attenersi unicamente alla verifica di conformità del progetto rispetto alle norme di diritto pubblico.

In tal senso la licenza edilizia altro non è che un nullaosta all'esercizio del diritto di proprietà in conformità delle norme di diritto pubblico.

V. Conclusione - Risposte puntuali alle domande poste

Ritenuta doverosa l'articolata premessa, che non solo intende rispondere all'atto parlamentare nel suo insieme, ma è altresì intesa a favorire una corretta comprensione del quadro generale e delle competenze dell'Esecutivo comunale a tutti i Membri del Consiglio comunale come pure a tutte le persone o enti che si pongono delle domande o propongono delle riflessioni su un tema che ha destato un interesse allargato, diamo volentieri puntuale evasione alle esplicite domande poste dal Consigliere comunale On. Pallich:

1. Cosa vuol dire "un numero limitato di persone"?

Si rinvia a pag. 5 § 2.

2. Esiste un criterio discrezionale di interpretazione di questo vincolo ragione per cui si sarebbe potuto adottare una procedura ordinaria?

No. I requisiti, i termini e la procedura di modifica di poco conto sono disciplinati in modo esaustivo dalla legge. Nel caso specifico l'adozione della procedura ordinaria avrebbe configurato una decisione arbitraria.

3. *E se sì, perché non se n'è fatto uso?*

Vedi sopra.

4. *Si è forse sottostimato l'impatto della modifica di PR?*

No. La modifica di poco conto in argomento non costituisce alcun cambiamento nel disciplinamento dell'uso del suolo. Si veda al proposito l'art. 41 cpv. 1 RLst riprodotto a pag. 4.

5. *In considerazione delle poche opportunità rimaste su territorio, non c'era la possibilità di fare proprio questo terreno mantenendo così una funzione di interesse pubblico?*

La limitazione del diritto di proprietà per ragioni di interesse pubblico può essere perseguita solo se giustificata da un interesse pubblico preponderante. Si veda al proposito il commento a pagina 2 cap. II, lett. a. "sul vincolo per servizi e attrezzature di interesse pubblico".

6. *Non era possibile ipotizzare un utilizzo misto parcheggi/zona carico scarico/altri scopi? Magari concordando con il comune di Lugano e/o il comune di Massagno un utilizzo pubblico comune?*

Nel campo delle ipotesi tutto è possibile perciò il quesito può rimanere aperto. Rimane il fatto che trattasi di una proprietà privata per la quale non si intravede un interesse pubblico preponderante.

7. *Vista la particolarità della situazione, non era più opportuno cercare di favorire una soluzione più equilibrata condizionando il mutamento di scopo ed eventualmente anche la licenza a delle condizioni?*

Non si tratta di una questione di opportunità. Il Municipio si muove in un quadro istituzionale e giuridico definito. Non rientra nelle sue facoltà porre condizioni che limitino il diritto di proprietà senza una precisa base legale.

8. *La richiesta da parte dell'azienda Elettrica di Massagno non è stata fatta a scopo proprio, bensì per permettere a un promotore/costruttore immobiliare privato svizzero tedesco di realizzare un progetto edificatorio. Il Municipio è al corrente del fatto che nei confronti di detto promotore/costruttore i recenti acquirenti di proprietà dello stabile, proprio da questi precedentemente costruito, rimproverano a quest'ultimo di aver dato delle informazioni non corrette nei confronti della destinazione del terreno di fronte, adesso oggetto della licenza edilizia?*

Come indicato in ingresso il Municipio è al corrente della polemica in atto in quanto contattato al proposito dai giornalisti della TSI.

AEM SA in qualità di privato proprietario è libero di agire come meglio crede e di affidare l'edificazione ad un costruttore di sua scelta. Non spetta allo scrivente esprimere giudizi sulle scelte dei proprietari nell'ambito dell'esercizio dei loro diritti.

Le relazioni contrattuali tra privati, come pure le indicazioni, le informazioni ed ogni altro scambio nell'ambito delle relative trattative esulano dalla sfera di competenza dell'autorità amministrativa.

Eventuali controversie di natura civile devono essere risolte nella sede appropriata.

Il Municipio confida di aver risposto esaurientemente a tutte le questioni sollevate e rimane volentieri a disposizione.

Vogliate gradire, on. signor Pallich, on. signore e signori Consiglieri, i sensi della nostra stima.

Per il Municipio:

Il Sindaco:
(Antonella Meuli)

Il Segretario:
(Arnaldo Bernasconi)

COPIA

Sorengo, 25 settembre 2017
Ris. Mun. No. 311/17

Allegato: interrogazione 7 settembre 2017 on. R. Pallich