

BGer 1C_466/2021 vom 16. Januar 2023

Bundesgericht, 2023-01-16, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_466_2021

FR: TF 1C_466/2021 du 16 janvier 2023

IT: TF 1C_466/2021 del 16 gennaio 2023

Erwägungen

E. 1.1

Inoltrato contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale in materia pianificatoria, il ricorso in materia di diritto pubblico, tempestivo, è di massima ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 cpv. 1 in relazione con l' art. 46 cpv. 1 lett. a LTF (DTF 133 II 409 consid. 1.1).

E. 1.2

La legittimazione del Comune ricorrente, che invoca in maniera sufficientemente motivata la violazione della sua autonomia (art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 143 II 120 consid. 7.1 pag. 133; 140 I 90 consid. 1.1; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in: Commentaire de la LTF, 3a ed. 2022, n. 64 ad art. 89), è data. In effetti, secondo l'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF, norma invocata dal ricorrente, i Comuni sono notoriamente legittimati a ricorrere se fanno valere la violazione di garanzie loro conferite dalla Costituzione cantonale o da quella federale. È questo segnatamente il caso per la garanzia della loro autonomia, sancita dagli art. 50 cpv. 1 Cost. e 16 cpv. 2 Cost./TI (sull'autonomia comunale vedi DTF 147 I 433 consid. 4.1 e 4.2; 146 II 367 consid. 3.1.4). Nel campo edilizio e della pianificazione del territorio il Comune ticinese beneficia in linea di principio di un ampio margine di decisione e di apprezzamento, che la giurisprudenza fa rientrare nell'autonomia tutelabile (DTF 142 I 26 consid. 3.5 e rinvii). Così esso dispone di autonomia nell'allestimento del proprio piano regolatore, nell'adozione delle relative norme di attuazione e nella loro applicazione (DTF 143 I 272 consid. 2.3.2). Sapere se questa sia stata disattesa è questione di merito, non di ammissibilità (DTF 136 I 404 consid. 1.1; 135 I 43 consid. 1.2).

E. 1.3

Secondo l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , il ricorso dev'essere motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché l'atto impugnato viola il diritto. Il Tribunale federale, che non è un'istanza di appello, esamina in linea di principio solo le censure sollevate (DTF 148 IV 205 consid. 2.6; 146 IV 297 consid. 1.2). Quando il ricorrente invoca la violazione di diritti costituzionali (buona fede) il Tribunale federale, in applicazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF , vaglia le censure solo se siano state esplicitamente sollevate e motivate in modo chiaro e preciso (DTF 147 I 73 consid. 2.1). La stessa conclusione vale anche quando si adduce l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove (DTF 147 I 73 consid. 2.2).

E. 1.4

La vertenza concerne l'interpretazione e l'applicazione di norme del diritto cantonale e comunale, esaminate sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 147 IV 433 consid. 2.1; 145 II 70 consid. 3.5 in fine, 32 consid. 5.1). Non basta quindi che la decisione impugnata sia insostenibile nella motivazione, ma occorre che lo sia anche nel risultato (DTF 147 II 454

consid. 4.4), ciò che spetta al ricorrente dimostrare (DTF 144 III 145 consid. 2). Non risulta per contro arbitrio dal fatto che anche un'altra soluzione potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile (DTF 148 II 121 consid. 5.2).

E. 2.1

La Corte cantonale ha ricordato che in materia pianificatoria il Comune ticinese fruisce di autonomia, tuttavia non assoluta, e che 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 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; LST: RL 701.100), che approva il piano e decide i ricorsi con pieno potere cognitivo, ossia non solo il controllo della legalità, ma anche dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano tuttavia di lasciare a quelle loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti (art. 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, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore.

L'istanza precedente ha rilevato che il suo potere cognitivo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 30 cpv. 3 LST con rinvio agli art. 69 segg. della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm, RL 165.100; sentenza 1C_499/2016 del 10 marzo 2017 consid. 3.2, in: RtiD II-2017 n. 9 consid. 3.2). Fanno eccezione i casi in cui essa interviene quale unica autorità di ricorso a livello cantonale (art. 33 cpv. 3 lett. b LPT ; DTF 114 Ib 81 consid. 3), segnatamente i casi in cui sono impugnati un diniego di approvazione rispettivamente una modifica d'ufficio del piano regolatore disposti dal Governo (RAFFAELLO BALERNA, La protezione giuridica in materia di piani regolatori, in: RtiD I-2015, pag. 203 segg., 214).

E. 2.2

La Corte cantonale ha ricordato che i piani di utilizzazione, in Ticino chiamati a livello comunale piani regolatori (PR; art. 18 segg. LST), disciplinano l'uso ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT). Essi devono delimitare, in primo luogo, le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT). Il compito di operare una separazione all'interno delle zone edificabili spetta al diritto cantonale e alle autorità incaricate della pianificazione (art. 18 LPT). Ciò conduce a delimitare delle zone edificabili con funzioni differenti che, oltre a soddisfare i requisiti dell' art. 15 LPT , devono ossequiare gli scopi e i principi della LPT. L'istanza precedente ha osservato che secondo l' art. 18 cpv. 1 LPT il diritto cantonale può prevedere altre zone d'utilizzazione oltre a quelle edificabili (art. 15 LPT), agricole (art. 16 LPT) e protette (17 LPT). Queste altre zone devono però essere conformi ai principi fissati dalla legge, soprattutto a quello della separazione del territorio edificabile da quello non edificabile (Messaggio del 27 febbraio 1978 concernente la legge federale sulla pianificazione del territorio, FF 1978 I 981, ad art. 19).

E. 3

Ha poi ricordato che il 1° maggio 2014, quindi prima dell'adozione della variante di piano regolatore qui litigiosa, è entrata in vigore la revisione parziale della LPT del 15 giugno zzz, che ha inasprito i requisiti necessari per includere nuovi terreni in zona edificabile, al fine di arginare l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio e, grazie a uno sviluppo centripeto più accentuato degli insediamenti, di migliorare la protezione delle superfici coltivate; il legislatore ha inoltre posto l'accento sulla funzione dei piani direttori cantonali (PD) quali strumenti centrali di controllo e di coordinamento (Messaggio concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio del 20 gennaio 2010, in: FF 2010, 931, n. 1.3.1). Il nuovo art. 15 LPT stabilisce, tra l'altro, che le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni (cpv. 1) e che quelle sovradimensionate devono essere ridotte (cpv. 2; DTF 141 II 393 consid. 2 e 2.2). In questo contesto, il nuovo art. 8a cpv. 1 lett. a LPT prevede, tra l'altro, che i piani direttori debbano specificare le dimensioni complessive delle superfici insediative e la loro distribuzione nel cantone.

L' art. 38a LPT , che disciplina il diritto transitorio della modifica della LPT del 15 giugno zzz, impone ai cantoni di adattare i propri piani direttori ai requisiti di cui agli art. 8 e 8a cpv. 1 LPT entro cinque anni dalla sua entrata in vigore (cpv. 1), ossia entro il 1° maggio 2019. Fino all'approvazione dell'adattamento del piano direttore da parte del Consiglio federale, soggiunge la norma (cpv. 2), i cantoni non possono aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili delimitate con decisione passata in giudicato. Scaduto, come nella fattispecie, il termine quinquennale, la delimitazione di nuove zone non è di massima ammessa finché il piano direttore adattato non consegua la necessaria approvazione da parte del Governo federale (cpv. 3), non ancora avvenuta al momento dell'adozione della decisione impugnata. Durante il periodo transitorio di cui all'articolo 38a cpv. 2 LPT, possono pertanto essere approvati azionamenti soltanto se dall'entrata in vigore di detta disposizione nel Cantone viene dezonata almeno la stessa superficie oppure il dezonamento è effettuato nel quadro della stessa decisione (art. 52 cpv. 2 lett. a OPT ; su queste disposizioni transitorie vedi DTF 142 II 415 consid. 2.1; 141 II 393 consid. 2 e 3; sentenza 1C_365/2015 del 9 dicembre 2015 consid. 4). A titolo abbondanziale si può rilevare che pure l' art. 15 LPT , nella versione in vigore fino al 30 aprile 2014, e la relativa prassi già imponevano la riduzione delle zone edificabili sovradimensionate (DTF 140 II 25 consid. 4.3 e rinvii; 136 II 204 consid. 7).

E. 4.1

Tenuto conto della normativa federale appena citata, l'istanza precedente ha ritenuto che la questione di sapere se la variante litigiosa del 2019 comporti o meno un'estensione della zona edificabile passata in giudicato assume una valenza dirimente. Al riguardo il ricorrente insiste sull'assunto secondo cui non sarebbe mai stata intenzione del Consiglio di Stato, con la risoluzione del 2005, di sospendere l'approvazione dell'allora zona AP-EP 1.36 e di cancellare quindi completamente quella del precedente piano regolatore del 1975.

La Corte cantonale ha osservato che nella risoluzione del 14 ottobre 2020 impugnata dinanzi ad essa, il Consiglio di Stato ha dapprima ritenuto che per il comparto della caserma fosse ancora in vigore la pianificazione da esso approvata con risoluzione del 16 aprile 1975 (n. 3678), che assegnava la parte posta ad est di via alle Gerre (strada parallela al riale Segna) alla zona per le attrezzature e gli edifici d'interesse pubblico, sostenendo di non aver mai inteso abrogarla nell'ambito della decisione di approvazione della revisione del piano regolatore del 28 giugno 2005 (n. 3215). In quella decisione si sarebbe limitato a

sospendere l'assegnazione dell'intero comparto alla nuova zona AP-EP 1.36

Piazza d'armi-area militare AP-EP. Indipendentemente da ciò, ma anche qualora si dovesse ritenere un vuoto pianificatorio, il Governo ha ritenuto che la porzione a ovest del riale dev'essere considerata come ubicata fuori della zona edificabile. Ha per contro stabilito che quella a est va considerata come una zona edificabile speciale secondo l' art. 18 LPT , visti gli edifici e i manufatti esistenti e la posizione a ridosso della zona residenziale, con cui confina su tre lati, ciò ch'esso sostiene d'aver già considerato nell'ambito della citata risoluzione del 28 giugno 2005.

La Corte cantonale non ha, rettamente, condiviso quest'ultima conclusione, ritenendo ch'essa contraddice diametralmente quella espressa soltanto pochi mesi prima nella risoluzione governativa del 5 febbraio 2020 (n. 544). Tale decisione concerneva un gravame dei qui ricorrenti avverso la licenza edilizia rilasciata il 12 marzo 2019 al Comune per realizzare un'area di deposito e l'installazione di baracche di cantiere sul fondo vvv.

E. 4.2

In effetti, come a ragione accertato dalla Corte cantonale, constatazione con la quale il ricorrente si confronta solo in maniera appellatoria, nella precedente decisione del 5 febbraio 2020 il Governo cantonale ha rigettato le medesime obiezioni sollevate dal Comune ricorrente nell'ambito del ricorso inoltrato da A._____ e B._____ contro la domanda di costruzione presentata dal Comune per la formazione di un'area di deposito nella zona litigiosa, gravame fondato proprio sulla mancata attribuzione del fondo vvv alla zona edificabile. In quella decisione il Consiglio di Stato ha precisato che l'area della caserma è un'area speciale secondo l' art. 18 LPT "e non si configura pertanto come una zona edificabile secondo l' art. 15 LPT ", rinviando alla sua precedente risoluzione n. 3215 del 28 giugno 2005 (capitolo 4.3 pag. 24). L'azzardata congettura ricorsuale, secondo cui la risoluzione del 5 febbraio 2020 sarebbe errata poiché sarebbe stata emanata su proposta del Servizio dei ricorsi senza interpellare il Dipartimento competente, nulla muta al fatto che la stessa è stata condivisa e confermata dal Governo cantonale.

Sempre in quella risoluzione il Governo cantonale ha sottolineato poi esplicitamente che, contrariamente a quanto pretendeva (e pretende nel ricorso in esame) il Comune, " non sussiste alcun dubbio in merito all'intenzione dello scrivente Consiglio di escludere il comparto di cui si discute dalla zona edificabile definita dal PR05, che ha espressamente indicato di non (...) approvare per ora la proposta comunale " (consid. 2.2). Ha evidenziato, in maniera inconfutabile, che nell'attesa che il Comune si pronunci, il comparto litigioso "rimane fuori della zona edificabile. Lo si deduce chiaramente non solo dal PR05, ma anche dall'abrogazione del PR75, disposta dal Consiglio di Stato contestualmente all'approvazione del nuovo piano, che ha risparmiato dall'abrogazione del vecchio ordinamento pianificatorio esclusivamente l'inventario degli edifici ubicati fuori delle zone edificabili (cfr. dispositivo n. 7). Non la zona AP/EP 1.36 - Caserma ". E non solo. Il Consiglio di Stato ha ancora precisato, sempre in maniera indiscutibile, che il dispositivo che abroga il vecchio PR, definendo in dettaglio i limiti del provvedimento, "è chiarissimo e non necessita di alcuna interpretazione ". Ha aggiunto che, pertanto, l'edificabilità della parte del mappale precedentemente assegnata alla zona per le attrezzature e le costruzioni di interesse pubblico non può quindi fondarsi sull'ordinamento previgente (PR75). Ha stabilito che l'edificabilità del comparto, non ancora attribuito a una zona di utilizzazione, non sarebbe deducibile neppure dall' art. 36 cpv. 3 LPT , secondo cui in assenza di zone edificabili e

salvo diversa disposizione del diritto cantonale, il comprensorio già largamente edificato vale quale zona edificabile provvisoria: ciò poiché il comparto della caserma è nettamente staccato dall'abitato, e non appartiene al comprensorio già largamente edificato. Ha quindi accertato che il fondo litigioso non appartiene alla zona edificabile (consid. 2.3).

Queste considerazioni e conclusioni, lineari e univoche, che concernono le medesime parti e lo stesso comparto, non necessitano di alcuna interpretazione. La conclusione dei giudici cantonali, secondo cui prima dell'entrata in vigore dell' art. 38a LPT il comparto litigioso non faceva parte della zona edificabile, è quindi corretta.

E. 4.3

Per contro, con una motivazione generica e difficilmente comprensibile, in maniera assai sorprendente nella decisione del 14 ottobre 2020 il Consiglio di Stato ha adottato, senza riferirsi e confrontarsi con la sua precedente risoluzione emanata pochi mesi prima, la soluzione contraria: e ciò senza che siano intervenuti nel frattempo cambiamenti di fatto o legislativi che potrebbero giustificare questa scelta incongruente. Ha osservato, in maniera contraddittoria, che nei considerandi e nel dispositivo della decisione del 16 aprile 1975 non si farebbe menzione di quale avrebbe dovuto essere la destinazione delle superfici interessate dalla decisione di sospensione sino al momento di una decisione definitiva, mai adottata dal Consiglio di Stato. Ha osservato, in maniera incoerente per rapporto alla sua precedente risoluzione, che in mancanza di una decisione definitiva, l'abrogazione del previgente piano regolatore decretata al punto 5 del dispositivo non avrebbe potuto riferirsi che alle parti decise in quella sede e non a quelle per le quali la decisione era solo sospesa. Ha quindi ritenuto che, "formalmente", la superficie in discussione sotto il profilo della destinazione fissata nel piano regolatore, si configurerebbe ancora come area militare AP-CP Caserma di Losone. Ha aggiunto nondimeno che questa destinazione fissata nel piano regolatore del 1975 non era comunque determinante per la costruzione degli impianti militari e per le attività della piazza d'armi, in quanto le stesse erano regolate dal diritto federale, il piano regolatore essendosi limitato a riprendere quanto definito a livello federale. Ha poi ritenuto, in maniera invero poco convincente, che questa zona speciale potrebbe essere equiparata, sin dal suo inserimento nel piano regolatore del 1975, a una zona edificabile ai sensi dell' art. 15 LPT . Si è poi espresso sul ricorso di A. _____ e di B. _____, che riguardo al fondo vvv adducevano una lesione dell' art. 38a cpv. 3 LPT . Non si è tuttavia pronunciato su tale norma, limitandosi a rilevare di non condividere le critiche relative all'ampliamento della zona edificabile, poiché il settore a est del riale va considerato parte integrante della zona edificabile.

E. 5.1

La Corte cantonale ha stabilito che il fatto che il territorio posto ad est del riale si presenti già oggi, sia dal profilo degli edifici presenti sia da quello del contesto di appartenenza territoriale, come zona edificabile non è decisivo ai fini dell'applicazione dell' art. 38a LPT . Ciò poiché, per non ricadere sotto il divieto di delimitazione di nuove zone edificabili nel senso del cpv. 3 di questa norma, occorre che il territorio sia già stato assegnato a tale funzione da una decisione passata in giudicato, fattispecie non realizzata nel caso in esame.

Ha ritenuto infatti che a prescindere dalla reale portata del vincolo pianificatorio approvato nel 1975, occorre constatare che nell'ambito della decisione di approvazione della revisione generale del piano regolatore del 28 giugno 2005, il Consiglio di Stato ha abrogato senza riserva alcuna (fatta eccezione per l'inventario degli edifici fuori della zona edificabile) il

precedente piano regolatore (cfr. punto 7 del dispositivo, pag. 60). La tesi secondo cui esso avrebbe in sostanza mantenuto in vigore la precedente pianificazione non trova riscontro alcuno nella citata decisione governativa.

E. 5.2

Il ricorrente, limitandosi come ancora si vedrà ad addurre un'altra pretesa intenzione del Governo cantonale, non dimostra del tutto l'arbitrarietà di questi accertamenti fattuali. Ora, secondo l' art. 97 cpv. 1 LTF , l'interessato può censurare l'accertamento dei fatti soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto, vale a dire arbitrario (DTF 147 I 73 consid. 2.2; 145 V 188 consid. 2), o in violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF e l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento. Egli deve motivare la censura in modo chiaro e preciso, conformemente alle esigenze poste dall' art. 106 cpv. 2 LTF (DTF 147 IV 73 consid. 4.1.2). Per motivare l'arbitrio non basta tuttavia criticare semplicemente la decisione impugnata contrapponendole, come in concreto, un'interpretazione propria, ma occorre dimostrare per quale motivo l'accertamento dei fatti o la valutazione delle prove sono manifestamente insostenibili, si trovano in chiaro contrasto con la fattispecie, si fondano su una svista manifesta o contraddicono in modo urtante il sentimento della giustizia e dell'equità (DTF 148 II 121 consid. 5.2; 143 IV 241 consid. 2.3.1). Non basta quindi che la decisione impugnata sia insostenibile nella motivazione, ma occorre che lo sia anche nel risultato (DTF 143 I 321 consid. 6.1), ciò che spetta al ricorrente dimostrare (DTF 144 III 145 consid. 2). Non risulta per contro arbitrio dal semplice fatto che anche un'altra soluzione, come quella ipotizzata dal Comune, potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile (DTF 148 II 121 consid. 5.2).

E. 5.3

Quale ulteriore motivazione l'istanza precedente ha aggiunto che del resto risulta che di regola quando il Governo cantonale intende mantenere in vigore una pianificazione a seguito della non approvazione di proposte successive, lo esplicita nella decisione di approvazione. Prassi che è applicata peraltro anche dalla Corte cantonale, proprio per evitare l'instaurarsi di problematici vuoti pianificatori.

Riguardo a quest'ultima considerazione, condivisibile e per nulla arbitraria, il ricorrente si limita a sostenere, in maniera appellatoria, che di regola non significherebbe sempre e che sarebbe stato "implicito" che non si avrebbe voluto cancellare la zona militare. L'accenno ricorsuale al fatto che la Corte cantonale non si esprime sul fatto che si sarebbe dovuto attendere la decisione della Confederazione riguardo alla permanenza o meno dell'attività militare, è ininfluente, visto quanto deciso dal Governo all'epoca, risoluzione non impugnata dalle parti.

E. 5.4

La Corte cantonale ha ritenuto poi che un'assegnazione passata in giudicato del territorio in questione alla zona edificabile non è avvenuta nell'ambito della citata approvazione del 2005, già solo per il fatto che il Consiglio di Stato aveva deciso di sospendere l'approvazione della proposta adottata all'epoca dal Consiglio comunale di assegnare l'intero comparto alla zona AP-EP 1.36

Piazza d'armi - area militare (cfr. pag. 24 nonché capitolo 6. Riassunto indicativo delle modifiche, decisioni sospese, lett. q, pag. 59). Ha sottolineato che al riguardo poco

importano le ragioni che hanno condotto a tale scelta o che in quel momento il piano settoriale militare 2001 prevedesse (ancora) lo stanziamento delle truppe sanitarie a Losone, utilizzazione sospesa poi nel 2007; ciò ha fatto sì, quale elemento decisivo, che la piazza d'armi di Losone non trova attualmente menzione né nelle relative schede né, tanto meno, nella scheda V11 del PD concernente le aree d'attività militare. Di conseguenza essa non ha esaminato l'eventuale valenza pianificatoria del piano settoriale militare della Confederazione sul comparto, conclusione che il ricorrente di per sé non contesta. Il Comune non dimostra l'arbitrarietà di questi accertamenti. La conclusione che hanno tratto i giudici cantonali è quindi conforme al diritto federale.

Per di più, quando la decisione impugnata, come in concreto, si fonda su diverse motivazioni indipendenti e di per sé sufficienti per definire l'esito della causa, il ricorrente è tenuto, pena l'inammissibilità, a dimostrare che ognuna di esse viola il diritto (DTF 142 III 364 consid. 2.4 in fine; 138 I 97 consid. 4.1.4). D'altra parte, la decisione impugnata, anche su questi aspetti è motivata in maniera sufficiente, poiché si esprime, e compiutamente, su tutti i punti decisivi e pertinenti per il giudizio (DTF 147 IV 409 consid. 5.3.4; 146 IV 297 consid. 2.2.7).

E. 5.5

I giudici cantonali hanno infatti ritenuto che, al momento dell'attribuzione alla zona AP-EP 1.19 -

sport, cultura e tempo libero , AP-EP 1.20 -

Nodo intermodale e alla zona degli spazi liberi -

parco alberato , operata con la contestata variante, non solo il settore in questione bensì l'intero comparto, sotto il profilo della LPT, era privo di destinazione, rappresentando quindi un'area (inedificabile) non pianificata (vuoto pianificatorio). Hanno stabilito che la variante litigiosa del 16 dicembre 2019 rappresenta pertanto la prima pianificazione del comparto a opera del Comune, con la quale, per quanto attiene al settore posto ad est del riale Segna, con l'istituzione delle zone AP-EP 1.19 e 1.20 è stata delimitata una nuova zona edificabile, in contrasto con l' art. 38a LPT . Il termine quinquennale, ossia il 1° maggio 2019, era ormai spirato, senza che il Canton Ticino avesse ottenuto l'approvazione del Consiglio federale delle modifiche delle schede R1, R6 e R10 del PD. Ne ha concluso che, pertanto, qualsiasi aumento della superficie edificabile nel Cantone Ticino è precluso. Ha quindi ritenuto che già per questo motivo le zone AP-EP 1.19 e 1.20 e degli spazi liberi non potevano più essere approvate.

Questa conclusione è corretta, non viola il principio di proporzionalità ed è stata rettamente applicata dalla Corte anche in altre decisioni (vedi sentenze 1C_345/2018 del 5 novembre 2018 consid. 2.2.-2.5 e 3.1-3.2, 1C_541/2016 del 27 febbraio 2017 consid. 2 e 3 e 1C_386/2015 dell'8 dicembre 2015 consid. 2; vedi anche sentenza 1C_490/2014 del 27 ottobre 2015 consid. 2.3 e 3).

La Corte cantonale ha stabilito che la stessa conclusione vale per la zona per il tempo libero

-

area di svago attrezzata , posta ad ovest del riale ma strettamente correlata alla citata pianificazione. Ciò poiché tale zona è stata istituita al fine di favorire la pratica di attività all'aperto e destinata alla realizzazione di infrastrutture per lo sport, lo svago e i giochi (cfr. art. 46

ter cpv. 1 e 2 NAPR) e risulta complementare alla zona AP-EP 1.19. Il ricorrente non dimostra che questo accertamento dei fatti sarebbe arbitrario.

E. 5.6

In tale ambito giova osservare che, nel frattempo, il 19 ottobre 2022 il Consiglio federale, sul rapporto d'esame dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale del 30 settembre 2022, ha approvato l'adattamento del piano direttore del Cantone Ticino con determinate riserve (vedi Approvazione delle modifiche in applicazione della LPT e in relazione ai programmi d'agglomerato di 3a generazione, in: Foglio federale n. 234 del 2 dicembre 2022, 2959 segg., che corregge e sostituisce la pubblicazione nel FF n. 215 del 7 novembre 2022; vedi FF 2022, 2689; vedi anche il comunicato stampa del 19 ottobre 2022 del Dipartimento ticinese del territorio, che osserva che con l'approvazione federale viene a cadere per il Cantone il divieto assoluto di delimitare nuove zone edificabili, ma queste andranno immediatamente compensate, se possibile in maniera maggiore rispetto ai nuovi azzonamenti, in Ticino le zone edificabili essendo più estese del necessario).

E. 6

Il ricorrente adduce ch'esso non avrebbe mai accettato la cancellazione della zona di PR del 1975. Prevalendosi della sua autonomia fa valere inoltre che le autorità di ricorso non avrebbero applicato correttamente il diritto materiale determinante, segnatamente gli art. 15, 36 cpv. 2, 38a LPT e 52a cpv. 2 lett. b e c OPT.

Riguardo a quest'ultima norma, secondo cui durante il periodo transitorio dell' art. 38a cpv. 2 LPT possono essere approvati azzonamenti soltanto se sono delimitate zone destinate a utilizzazioni pubbliche nelle quali il Cantone pianifica la realizzazione di infrastrutture molto importanti e urgenti, oppure sono delimitate altre zone d'importanza cantonale che si rivelano urgentemente necessarie e se, in sede di approvazione di cui all' art. 26 LPT , è stata definita e cautelata la superficie da dezonare, il ricorrente non dimostra che sarebbero adempiuti tali severe esigenze, in particolare quella dell'urgenza.

D'altra parte esso disattende che se invero dispone di un'importante autonomia nel definire il contenuto del piano regolatore e nella delimitazione di nuove zone edificabili, esso deve nondimeno rispettare le esigenze imposte dal diritto federale, segnatamente dagli art. 38a LPT e 52a OPT: non gli è pertanto possibile aumentare le zone edificabili senza procedere a dezonarne almeno la stessa superficie nel quadro della stessa decisione (DTF 142 II 415 consid. 2 e 3). Il ricorrente non sostiene d'aver proceduto in tal senso.

E. 7.1

Il ricorrente fa valere che, contrariamente a quanto stabilito dalla Corte cantonale, al suo dire il Consiglio di Stato non avrebbe mai avuto l'intenzione, con la decisione del 2005, di sospendere l'approvazione dell'allora zona AP-EP 1.36 e di abrogare completamente quella di attrezzature e costruzioni d'interesse pubblico ripresa nel piano regolatore del 1975.

Ora, fondandosi tra l'altro al riguardo sulla chiara decisione governativa del 5 febbraio 2020, che come visto escludeva espressamente e senza alcun dubbio il comparto litigioso dalla zona edificabile, la Corte cantonale non ha per nulla adottato una decisione addirittura insostenibile e quindi arbitraria. Come visto, il Governo cantonale medesimo ha infatti espressamente accertato e confermato che la sua risoluzione del 2005 non doveva essere interpretata e che " non sussiste alcun dubbio all'intenzione dello scrivente Consiglio di escludere il comparto di cui si discute dalla zona edificabile dal piano regolatore del 2005".

Che alcuni mesi dopo, in maniera invero poco comprensibile, il Governo ha adottato un'altra soluzione, che non rispetta peraltro il diritto federale, non muta tale esito.

E. 7.2

Il Comune sostiene che né esso né le autorità militari competenti, alle quali la decisione del 2005 era stata intimata, non avrebbero mai accettato una cancellazione di tale zona, visto che nel 2005 l'esercito era ancora presente a Losone.

L'assunto è ininfluenza. Come visto, anche nella decisione governativa del 5 febbraio 2020 è stato stabilito che il dispositivo che abrogava il vecchio piano regolatore era chiarissimo e che non necessitava di alcuna interpretazione. La circostanza che le parti interessate hanno rinunciato ciò nondimeno a impugnare la decisione del 2005, verosimilmente poiché il Comune intendeva pronunciarsi entro breve sulla destinazione del comparto litigioso, non è determinante. Decisivo è che esso lo ha fatto soltanto dopo l'entrata in vigore degli art. 38a LPT e 52a cpv. 2 OPT.

E. 7.3

Il ricorrente sostiene, in contraddizione come appena visto a quanto ritenuto dal Consiglio di Stato, che vi sarebbe chiaramente una contraddizione tra il dispositivo e le motivazioni della decisione del 28 giugno 2005, motivo per cui occorrerebbe fondarsi sul "vero senso" di quella risoluzione. Aggiunge, richiamando la sentenza 1C_192/2018 del 19 febbraio 2019 consid. 3.3, che secondo la buona fede una decisione dev'essere compresa non solo secondo il suo tenore letterale, ma anche secondo il significato reale del suo contenuto. Al suo dire, il reale significato della risoluzione governativa non era di cancellare la zona del 1975, ciò che avrebbe comportato evidenti problemi, oltre la riduzione sostanziale di valore del comparto militare poi acquistato dal Comune; il reale significato sarebbe stato di sospendere l'approvazione della zona AP-EP 1.26 nel 2005, mantenendo tuttavia in vigore quella per attrezzature e costruzioni di interesse pubblico - zona militare del 1975. Ora, mal si comprende perché di fronte all'invocata contraddizione il Comune non aveva impugnato la risoluzione governativa del 2005.

E. 7.4

Sempre in tale ambito, il ricorrente rimprovera ai giudici cantonali di celarsi dietro il semplice tenore del dispositivo di quella risoluzione, che formalmente aveva abrogato il piano regolatore del 1975. Al suo dire essi avrebbero dovuto procedere a un esame della "reale" volontà del Consiglio di Stato. Ciò poiché, sebbene formalmente il mantenimento della precedente pianificazione non trova invero alcun riscontro nella citata decisione governativa, al suo dire ciò non corrisponderebbe comunque all'asserito reale significato della stessa e alle presunte intenzioni del Governo. Sarebbe stato in effetti "implicito" che non si sarebbe potuto procedere alla contestata cancellazione della zona litigiosa. Ora, sulla base di queste ipotesi e della pretesa incertezza sulla portata del dispositivo, il ricorrente avrebbe dovuto a maggior ragione impugnare la risoluzione governativa del 2005.

Per di più, insistendo sulla supposizione di una pretesa "volontà" del Consiglio di Stato di non aver voluto declassare la zona in questione, ipotesi che si discosta dal chiaro dispositivo della citata risoluzione governativa, il ricorrente non dimostra perché la tesi contraria della Corte cantonale, secondo cui le ragioni che hanno condotto a quella scelta non sono decisive poiché attualmente la piazza d'armi non trova menzione né nelle relative schede né nella scheda V11 del piano direttore, dovrebbe essere addirittura insostenibile e quindi

arbitraria.

E. 7.5

L'assunto secondo cui il Comune avrebbe fatto affidamento sulla propria, citata interpretazione, e su non meglio precisate conferme in vista dell'acquisto dell'intero comparto in esame, non dimostra che si sarebbe in presenza di una violazione dei principi della buona fede e dell'affidamento (art. 5 cpv. 3 e art. 9 Cost. ; sui necessari presupposti, assenti nella fattispecie, vedi DTF 148 II 233 consid. 5.5.1; 147 IV 73 consid. 4.1.2; 146 I 105 consid. 5.1.1). In concreto non è infatti per nulla dimostrato che le autorità competenti avrebbero fornito al ricorrente, all'epoca, una qualsiasi assicurazione vincolante a sostegno della sua supposizione. Anzi, dalla citata decisione governativa del 5 febbraio 2020 risulta proprio la tesi contraria. D'altra parte decisivo è il fatto che il ricorrente non ha impugnato la risoluzione governativa del 28 giugno 2005. La circostanza che al suo dire la variante di piano regolatore avrebbe potuto essere finalizzata soltanto dopo la decisione della Confederazione relativa all'abbandono della piazza d'armi e l'acquisto, nel 2017, di quell'area da parte del Comune non è decisiva, la stessa essendo posteriore all'entrata in vigore dell' art. 38a cpv. 1 LPT . Le critiche ricorsuali, in parte di natura appellatoria, non dimostrano che le differenti argomentazioni poste a fondamento della decisione impugnata sarebbero addirittura arbitrarie, né ch'essa lo sarebbe nel risultato, a maggior ragione visto che sono conformi alla legislazione federale.

E. 8

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso dev'essere respinto. Non si prelevano spese (art. 66 cpv. 4 LTF).

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