

# TI\_GERICHTE 90.1998.70 vom 27. Juli 2001

TI Tribunale d'appello, 2001-07-27, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.1998.70](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.1998.70)

FR: TI\_GERICHTE 90.1998.70 du 27 juillet 2001

IT: TI\_GERICHTE 90.1998.70 del 27 luglio 2001

## Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

## Erwägungen

### E. 1

La competenza di questo tribunale è data dall'art. \_\_\_\_\_ quater lett. D LOG, introdotto con la Legge concernente l'istituzione del Tribunale della pianificazione del territorio, entrata in vigore il 1° ottobre 1992. A norma dell'art. 38 LALPT contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale della pianificazione del territorio (TPT), entro 30 giorni dalla notificazione. La LALPT legittima a ricorrere il comune (cpv. 4 lett. a), i già ricorrenti, per gli stessi motivi (cpv. 4 lett. b), e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche decise dal Consiglio di Stato (nuovo cpv. 4 lett. c), in vigore dal 15 marzo 1995). In concreto, salvo per la critica mossa da \_\_\_\_\_ al vincolo di piantagione, critica improponibile in questa sede poiché non sollevata davanti al Consiglio di Stato, la legittimazione attiva dei ricorrenti, giusta l'art. 38 cpv. 4 lett. c) LALPT, è pacifica. Presentati nei termini di legge, e quindi tempestivi, i ricorsi sono ricevibili in ordine. Visto il medesimo fondamento di fatto, la congiunzione delle cause in un unico giudizio s'impone ai sensi dell'art. 51 LPAm. 2. Autonomia comunale 2.1 L'art. 50 cpv. 1 della nuova Costituzione federale (Cost.) sancisce l'autonomia del comune in quelle materie che il diritto cantonale o federale non regola esaurientemente, ma lascia in tutto o in parte alla regolamentazione del comune, conferendogli una notevole latitudine decisionale (DTF 115 Ia 44). A livello cantonale questo principio è ancorato all'art. 16 della nuova Costituzione ticinese. Il comune ticinese usufruisce di questa autonomia in materia di pianificazione del territorio (Rep. 1989, pag. 422, consid. 2 e riferimenti). L'autonomia non è però assoluta. Giusta l'art. 33 cpv. 3 lett. b) LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del PR da parte di almeno un'istanza. Nel Cantone Ticino l'autorità competente è, a norma dell'art. 37 LALPT, il Consiglio di Stato, che decide i ricorsi ed approva il PR con pieno potere cognitivo. Ciò significa controllo non solo della legittimità ma pure dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. A contemperare l'estensione di tale controllo con l'autonomia riconosciuta al comune interviene il principio dell'art. 2 cpv. 3 LPT: "le autorità incaricate di compiti pianificatori badano di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti". Il Consiglio di Stato non può, dunque, semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettarne il diritto di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più opportuna. Il Consiglio di Stato non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggia su alcun criterio oggettivo, sia manifestamente insostenibile. 2.2 Nella sua veste di autorità superiore di vigilanza esso veglia affinché la pianificazione comunale

rispetti il diritto e segnatamente i principi pianificatori fondamentali enunciati dalla LPT, si conformi alla pianificazione cantonale, in particolare al PD (art. 6 LPT) e si armonizzi convenientemente con quella dei comuni vicini e regionale. Se il PR presentatogli per approvazione non risponde a questi requisiti o appare per altri versi insostenibile il Consiglio di Stato o lo rinvia sui punti difformi ordinando al comune di procedere alle necessarie varianti oppure modifica il piano d'ufficio (art. 37 LALPT). Di norma l'autonomia comunale vuole che si segua la prima via. L'approvazione del PR da parte del Consiglio di Stato quale autorità superiore di vigilanza non muta, malgrado l'effetto costitutivo di cui è munita, la natura del piano che è e rimane di diritto comunale. L'autorità di approvazione non può attraverso una modifica d'ufficio del PR sostituirsi al comune nell'ambito delle sue competenze, statuendo in suo luogo e vece contro la sua volontà, eludendo il processo di formazione democratica della volontà comunale: "nell'ambito della procedura approvativa il governo è unicamente autorizzato a decidere ev. modifiche del PR se il loro contenuto è chiaramente definibile e la modifica serve a emendare carenze o errori pianificatori evidenti" (DTF 111 Ia 70, consid. 3d). Così quando la soluzione può essere una sola, senza possibili alternative o, secondo la formulazione usata dal TF nella sentenza \_\_\_\_\_ IP. \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ in re comune di \_\_\_\_\_ "quando la nuova regolamentazione può essere determinata di primo acchito e quando la modifica tende a colmare una lacuna evidente o a emendare carenze o errori pianificatori manifesti" . (Cfr. sul tema: Alfred Kuttler, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgcontractlichen Rechtsprechung, in Rep. 1991, pag. \_\_\_\_\_ seg., in part. pag. 55). Nella procedura che ci occupa, contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, i principi suesposti sono stati perfettamente ossequiati dal Consiglio di Stato, il quale, constatata, per i motivi che verranno qui di seguito esaminati, l'incompatibilità con la LPT e con il PD dell'assetto proposto con la revisione per il comparto a lago, ha rinviato gli atti al comune, richiedendo l'elaborazione di una variante.

3. Comprensorio a sud della \_\_\_\_\_ 3.1 Il comparto in oggetto si affaccia sulla rive del lago \_\_\_\_\_ e sulla foce della \_\_\_\_\_, risultando delimitato a nord dalla \_\_\_\_\_: la bellezza paesaggistica, che lo contraddistingue, e la presenza di elementi naturali di pregio, quale il bosco golenale lungo l'argine del fiume e lo splendido parco protetto del \_\_\_\_\_, hanno motivato il suo inserimento in zona protetta C dall'Ordinanza sulle \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_. Dal profilo delle utilizzazioni, esso è caratterizzato dalla presenza di vaste aree contigue al lago, riservate in prevalenza ai \_\_\_\_\_ (ca. 280'000 mq), dalle strutture del Centro \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_) e da ampie superfici agricole di qualità. In particolare, secondo il PR oggetto di revisione, il comparto è organizzato come segue: ° l'area più a nord è suddivisa in Zona dei \_\_\_\_\_ (occupata dai \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_\_", " \_\_\_\_\_" e " \_\_\_\_\_"), in Zona R3 e, direttamente a contatto con la \_\_\_\_\_, in Zona artigianale; ° la parte centrale, limitrofa alla \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_, è riservata al \_\_\_\_\_ (Zona sportiva particolare) e all'agricoltura; ° la parte più a sud è quasi interamente occupata dai \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_\_", "Lago \_\_\_\_\_" e " \_\_\_\_\_"; l'area residua è attribuita alla zona AP/EP (in prossimità dello svincolo A 13) e alla zona agricola.

3.2 Come accennato in narrativa, con la revisione il comune ha individuato le sue possibilità di sviluppo proprio in questo comprensorio ed ha ritenuto soddisfatte le premesse per una sua nuova impostazione pianificatoria, volta a proporre un diverso concetto d'uso territoriale: analizzate le potenzialità turistico-ricreative di tali superfici, la revisione postula quindi "(...) la riconversione d'uso di gran parte delle aree a lago al fine di accrescere la fruibilità pubblica

del lago e di dare una nuova immagine territoriale a tutto il comparto (...). A ciò corrisponde un nuovo orientamento turistico, individuato nella possibilità di ristrutturazione a medio-lungo termine delle aree di \_\_\_\_\_, riducendole in superficie (dagli attuali 280'000 mq ca. a ca. 110'000 mq) a favore delle aree pubbliche, di nuove aree di carattere turistico-alberghiero, creando le premesse per la realizzazione sostitutiva di nuove infrastrutture ricettive alberghiere legate a prescrizioni edificatorie e d'uso particolari (zone speciali con contenuti alberghieri); in questo contesto alcune aree nei pressi del bagno pubblico sono state destinate a "zona parco privato" per attività di svago e ricreazione" (cfr. Rapporto pianificatorio, p. 20). Il nuovo piano delle zone propone quindi il seguente azionamento: ° ad eccezione della zona agricola, istituita in prossimità della \_\_\_\_\_, l'area più a nord viene interamente destinata a contenuti residenziali-alberghieri (zona RA) e gravata verso il lago da una fascia di stacco inedificabile, profonda ca. ml 35.00; la riva viene riservata per scopi pubblici e para-pubblici (lido e aree di svago); ° le destinazioni d'uso della parte centrale del comparto rimangono sostanzialmente immutate (zona agricola e sportiva speciale ZSP); tuttavia la zona ZSP viene ampliata e suddivisa in "fascia principale d'edificazione" e in "area rimanente"; ° a sud, la Zona dei \_\_\_\_\_ viene ridimensionata e ridotta all'area occupata attualmente dal \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_\_"; la zona AP/EP viene leggermente ampliata a scapito della zona agricola, e la superficie rimanente suddivisa in zona alberghiero-turistica AT e in zona parco privato ZPp; la porzione di riva adiacente la zona ZPp viene destinata a contenuti pubblici (spiaggia pubblica e centro attività acquatiche) e para-pubblici (aree di svago). Da notare che la superficie complessiva, riservata alle nuove zone edificabili AT e RA, è di ca. 22 ha. La revisione prevede inoltre la creazione di una passeggiata a lago e lungo l'argine della \_\_\_\_\_ che, a partire dal ponte ferroviario sul fiume, permette una visita ininterrotta delle varie zone d'interesse naturalistico fino a raggiungere il territorio di \_\_\_\_\_. 3.3 Zone AT e RA 3.3.1 I motivi che hanno indotto il Governo a negare l'approvazione del nuovo azionamento si concentrano sostanzialmente sull'istituzione delle due nuove zone residenziali alberghiere. In particolare, l'art. \_\_\_\_\_ NAPR, concernente la zona RA, prevede: 1. E' ammessa: ° l'edificazione di costruzioni a più appartamenti con possibilità di inserimento di contenuti commerciali fino ad un massimo del 20% della SUL, ° l'edificazione di costruzioni con contenuti parzialmente o esclusivamente alberghieri, segnatamente alberghi, pensioni o apparthotel (di cui solo le parti di servizio e gli appartamenti a disposizione in affitto per almeno 9 mesi all'anno in grado di assicurare una rotazione d'utenza). 2. La trasformazione d'uso e lo sfruttamento secondo il presente articolo dei fondi che in base alle parcellezioni vigenti in data 1.1.1995 risultano in zona RA e nel contempo APp (attrezzature private d'interesse pubblico), presuppone la cessione gratuita al Comune delle relative superfici APp. In caso contrario su queste superfici si applica l'art. 25 cpv. 1 per le zone \_\_\_\_\_ decretate dal vecchio PR e per le altre zone le prescrizioni valide per la zona R3, riservato un i.s. massimo di 0.5; l'autorizzazione per i nuovi interventi edilizi è subordinata alla cessione gratuita al Comune delle relative superfici APp. 3. Nel caso d'edificazione di costruzioni ai sensi del cpv. 1, l'esercizio di \_\_\_\_\_ sui relativi mappali deve essere abbandonato proporzionalmente. 4. Indice di sfruttamento (valore massimo) \_\_\_\_\_ i.s. = 0.8 Bonus per costruzioni esclusivamente alberghiere 0.2 5. Altezza massima delle costruzioni \_\_\_\_\_ = ml 13.50 6. Sono auspicati i tetti piani. Per i tetti a falde la pendenza non può essere inferiore al 30% e superiore al 50%. 7. All'aperto non è ammessa la formazione di aree di deposito. 8. Vale la quota minima di 198 mslm per le edificazioni. Di tenore analogo l'art. \_\_\_\_\_ NAPR,

concernente la zona alberghiero-turistica AT, che prevede: 1. E' ammessa l'edificazione di costruzioni a carattere alberghiero e turistico residenziale, segnatamente: ° alberghi, pensioni o apparthotel (di cui solo le parti di servizio e gli appartamenti a disposizione in affitto per almeno 9 mesi all'anno in grado di assicurare una rotazione d'utenza) ° residenze secondarie ° aziende non moleste strettamente legate all'attività turistica. La SUL riservata alle residenze secondarie può occupare al massimo il 50% di quella sfruttabile. 2. La trasformazione d'uso e lo sfruttamento secondo il presente articolo dei fondi che in base alle parcellazioni vigenti in data 1.1.1995 risultano in zona AT e nel contempo APp (attrezzature private d'interesse pubblico), presuppone la cessione gratuita al Comune delle relative superfici APp. In caso contrario su queste superfici si applica l'art. 25 cpv. 1 per le zone occupate da \_\_\_\_\_ (stato al 1.1.1995). 3. Nel caso d'edificazione di costruzioni ai sensi del cpv. 1, l'esercizio di \_\_\_\_\_ sui relativi mappali deve essere abbandonato proporzionalmente allo sfruttamento delle possibilità edificatorie. 4. Indice di sfruttamento (valore massimo) \_\_\_\_\_ i.s. = 1.0 5. Altezza massima delle costruzioni: quota 239.50 mslm 6. Regolamentazioni particolari: ° sono auspicati i tetti piani; gli stessi devono essere arredati con superfici pavimentate (lastricati di cemento o granito) o sistemate a verde; ° la pendenza dei tetti a falde non può essere inferiore al 30% e superiore al 50%. 7. All'aperto non è ammessa la formazione di aree di deposito. 3.3.2 Secondo il Governo tale azzonamento non merita di venir approvato per svariate ragioni: anzitutto l'impostazione di base contemplante una massiccia conversione dei \_\_\_\_\_ risulterebbe molto discutibile: pur non escludendo a priori una certa riduzione ed una loro parziale conversione in altre forme di alloggio turistico, il Consiglio di Stato ritiene infatti che " (...) Per valutare la qualità delle diverse forme del turismo devono essere considerati, oltre all'immediato rendimento finanziario, anche altri criteri come: l'effetto diretto e indiretto per l'economia in generale e a media e lunga scadenza, l'impatto ambientale, le esigenze d'uso del territorio, la compatibilità sociale e culturale con la popolazione locale e la congruenza con la potenzialità e le attrattività specifiche offerte da ogni singola regione. Considerando tutti questi aspetti e ritenendo che i \_\_\_\_\_ siano ubicati, dimensionati, sistemati e gestiti in conformità al contesto ambientale e sociale e alle esigenze dei turisti, non rimane alcun motivo per una loro squalifica generale" (cfr. p. 20 della decisione) . L'azzonamento proposto si rivelerebbe inoltre incompatibile con lo statuto di zona C ai sensi dell'Ordinanza sulle \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_ e trascurerebbe il problema relativo all'esposizione al rumore provocato dal traffico sulla \_\_\_\_\_ e dal vicino aerodromo di \_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_ (la zona AT e parte della zona RA risulterebbero situate entro la curva isofona corrispondente ad un livello di rumore di  $L_r = 55$  dB (A)). Osservando poi come la netta cesura costituita dall'autostrada e dalla ferrovia escluderebbe un'integrazione organica dei nuovi quartieri residenziali nel contesto urbanistico e sociale del comune, il Governo ritiene che l'alta densità edilizia consentita e la facoltà di realizzarvi indiscriminatamente residenze secondarie e primarie risultino difficilmente conciliabili con lo scopo di incrementare un turismo alberghiero di qualità e di conseguire un uso meno intensivo del territorio. In conclusione, simili carenze, sommate all' "(...)l'impossibilità di programmare le diverse fasi di ristrutturazioni, impedirà la formazione di insediamenti funzionali, omogenei ed armoniosi" (cfr. p. 18 della decisione) , provocando un irreversibile degrado paesaggistico. Di tutt'altro avviso i ricorrenti, i quali, come già accennato in narrativa, sostengono che il Governo abbia violato il principio della parità di trattamento per rapporto ad altri comuni del \_\_\_\_\_, in cui è stata ammessa la soppressione di grossi \_\_\_\_\_, e il principio della proporzionalità. La decisione si

fonderebbe inoltre su motivazioni in parte prive di riscontri oggettivi oppure contraddittorie per rapporto ai contenuti dell'esame preliminare.

### 3.3.3 Analizzando nel dettaglio i contenuti della revisione, occorre anzitutto rilevare che, nel sistema della LPT, il processo pianificatorio si svolge in 3 tappe: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione. Esse stanno in reciproco rapporto e formano un tutto coerente, di cui ogni parte adempie una specifica funzione. Due sono principalmente gli strumenti della pianificazione del territorio: il PD e il Piano di utilizzazione comunale, in Ticino detto PR. Il PD, che vincola solo le autorità (art. 22 LPT) e non (direttamente) i privati, è lo strumento strategico per eccellenza a livello cantonale. E' in questo piano che si stabiliscono le grandi linee dell'organizzazione e dello sviluppo del territorio e si garantisce il coordinamento: "delle pianificazioni cantonali, di queste con quelle federali, dei Cantoni e delle Regioni limitrofe e delle pianificazioni regionali e comunali tra di loro" (art. 12 lett. b LALPT). In questo senso l'art. 1 della Legge sulla pianificazione cantonale (1980) statuisce che "il Cantone ... attua una politica di pianificazione indicativa, e una politica di pianificazione del territorio fra di loro coordinate". Il PD è costituito, giusta l'art. 14 LALPT, da obiettivi pianificatori cantonali, che definiscono il modello di organizzazione del territorio e stabiliscono gli indirizzi cantonali delle singole politiche settoriali di incidenza territoriale e da schede di coordinamento e rappresentazioni grafiche. Le due ultime indicano come sono coordinate le attività d'incidenza territoriale e precisano se si tratta di dati acquisiti, risultati intermedi o informazioni preliminari. Il PR è invece il classico strumento di pianificazione territoriale a livello comunale. La sua funzione principale è di disciplinare l'uso del territorio. Questo dev'essere suddiviso, giusta l'art. 14 LPT, almeno nella zona edificabile (art. 15), agricola (art. 16) e protetta (art. 17); con facoltà per il diritto cantonale di prevederne altre (art. 18 LPT). Il tutto in conformità col PD (art. 6 e \_\_\_\_\_ LPT), tenuto conto dei presumibili bisogni di sviluppo per i prossimi quindici anni e compatibilmente con le possibilità finanziarie del comune (art. 24 LALPT).

### 3.3.4 Il 20 gennaio 1999 il Consiglio di Stato ha adottato la scheda comprensoriale A., relativa al territorio del Piano di \_\_\_\_\_, che, attraverso lo studio di base sul "Concetto di sviluppo per il Piano di \_\_\_\_\_", mira a conseguire un riordino nell'organizzazione territoriale ed un miglioramento della politica ambientale di questo comprensorio, che possiede valenza strategica per tutto il Cantone. In sintesi, l'Esecutivo cantonale ha inteso selezionare le utilizzazioni ammissibili e auspicabili, coordinandole con gli obiettivi del PD e delle pianificazioni locali. In quest'ambito sono stati considerati i mutamenti socio-economici e tecnologici (trasformazione della realtà produttiva) e le grandi infrastrutture previste sul Piano di \_\_\_\_\_ (Alp Transit) e le loro ripercussioni sulle qualità ambientali e paesaggistiche del comprensorio. In questo contesto è stata individuata la particolarità del comparto posto a sud della \_\_\_\_\_, ritenuto particolarmente idoneo all'insediamento di infrastrutture turistiche e definito quale "comprensorio turistico-ricreativo a lago": "Si tratta di aree prospicienti al Parco la cui utilizzazione attuale potrebbe essere completata in funzione di esigenze di ristoro e di svago (infrastrutture sportive, di ristoro, \_\_\_\_\_, ecc). Gli interventi edificatori devono essere modesti e contenuti al minimo indispensabile; le opere di sistemazione esterne devono considerare le funzioni naturalistiche e paesaggistiche cui si rifà il Parco fluviale" (cfr. scheda A.1., p.to 6, stato del coordinamento: dato acquisito). Secondo il p.to 1, n° 6, della scheda settoriale A.10, punto in cui vengono elencati i principi materiali per la revisione dei PR (stato del coordinamento: dato acquisito), in questo comparto vanno promossi e coordinati nella forma meno conflittuale possibile: ° la salvaguardia dei valori naturalistici del

comprensorio, in particolare dell'area protetta del \_\_\_\_\_, della riva lago e della fascia di contatto con la zona B delle \_\_\_\_\_; ° la fruibilità pubblica della riva lago (accesso alle spiagge, completamente passeggiata a lago da \_\_\_\_\_ fino alla foce della \_\_\_\_\_); ° gli insediamenti turistici, le infrastrutture sportive e di svago. 3.3.5

Esaminando i nuovi contenuti del PR va anzitutto rilevato che, malgrado gli scopi dichiarati di promozione turistico-alberghiera, inerenti alle due nuove zone AT e RA, e malgrado la loro denominazione ("alberghiero-turistica" e "residenziale alberghiera"), la revisione permette nella zona AT uno sfruttamento abitativo secondario per un massimo del 50% della SUL (cfr. art. \_\_\_\_\_ cpv. 1 NAPR) e, nella zona RA, uno sfruttamento residenziale primario senza limiti di sorta (cfr. art. \_\_\_\_\_ cpv. 1 NAPR). Ciò significa che, in teoria, la zona RA potrebbe venir adibita interamente all'insediamento di abitazioni, e quindi utilizzata per scopi estranei al turismo. La stessa riflessione vale per la zona AT: la destinazione a residenza secondaria non presenta infatti una componente turistica abbastanza marcata per rientrare nel concetto di "insediamento turistico" richiesto dal PD, ossia nel novero di quelle opere che rispondono alle esigenze di diletto, svago e riposo dei visitatori (cfr. in particolare scheda A.1., p.to 6, del PD). E ciò soprattutto se si considera la consistente percentuale di SUL che potrebbe venir destinata a tale uso. Ora, alla luce di quanto sinora esposto, tali destinazioni non meritano di venir confermate perché si pongono in contrasto con le vocazioni strategiche delineate dal PD per il comparto a lago (insediamenti turistici e infrastrutture sportive e di svago), e ciò senza che il comune abbia invocato motivi particolari e preponderanti di carattere pianificatorio per discostarsene (DTF 119 Ia 367 consid. 4 e rinvii). Inoltre, le ragioni che rendono inopportuna la destinazione residenziale, ammessa dal comune nelle due zone, sono state ben individuate dal Governo, che, valutando nel complesso l'azonamento e il suo sfruttamento intensivo (zona RA: i.s. = 0.8; h. max. = ml 13.5 - zona AT: i.s. = 0.1; h. max. = quota 239.5 mslm), rilevava: "(...) le conseguenze urbanistiche saranno quelle che nel comprensorio a lago si formeranno due nuovi quartieri nettamente distaccati e separati tra di loro e, soprattutto, dalle altre zone residenziali e dal centro del paese. La netta cesura creata da due importanti assi di traffico (autostrada e ferrovia) tra i nuovi quartieri e il resto del paese avrà degli effetti non solo formali, ma anche funzionali e sociali che escluderanno un'integrazione organica nel contesto urbanistico e sociale del comune". Va infine escluso, considerata l'estrema sensibilità del comparto dal profilo naturalistico e paesaggistico, che un massiccio insediamento residenziale possa corrispondere ad "interessi pubblici, manifestamente prevalenti" (cfr. art. 7 cpv. 1 dell'Ordinanza per la protezione delle \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_, e rientrare quindi nei casi eccezionali che permettono al Consiglio di Stato di derogare al divieto di eseguire nel comprensorio costruzioni, ricostruzioni ed impianti di ogni genere del genio civile e stradale (cfr. art. 2 lett. a) dell'Ordinanza), com'era stato ammesso per la Zona R3 contemplata dal vecchio PR. Per tutti questi motivi, così come proposta, la destinazione abitativa ammessa nelle due zone, sia essa primaria che secondaria, non può in nessuno modo venir tutelata. . 3.3.6 Per quanto concerne le altre destinazioni previste nelle due zone (alberghi, pensioni, apparthotel, aziende strettamente legate all'attività turistica), va anzitutto ricordato che, ai sensi dell' art. 15 LPT, le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione già edificati in larga misura (lett. a) o prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni (lett. b). Nel caso concreto, salvo le motivazioni di carattere generale, riportate sopra al considerando 3.2, il Rapporto pianificatorio e gli atti che lo accompagnano sono totalmente privi dei dati concreti, delle prognosi e dei calcoli tecnici, atti a giustificare il dimensionamento delle

zone AT e RA nonché la loro impostazione urbanistica, e di conseguenza a dimostrare la necessità di invadere tali aree per realizzare le previste strutture turistiche: manca la quantificazione del fabbisogno attuale di posti riservati al turismo, sia per rapporto alle strutture esistenti che rispetto a quelle auspiccate dal comune, come pure la quantificazione dello stesso fabbisogno per rapporto alle previsioni di sviluppo del comune e della Regione. Non va infatti perso di vista che, in base al PD, il comparto presenta peculiarità che lo distinguono sensibilmente dalle altre zone riservate alle attrezzature turistiche, poiché atto a soddisfare un bisogno regionale. Il tema dell'insediamento turistico-alberghiero possiede quindi una valenza sovracomunale, che ne richiede la soluzione nel quadro di una politica di largo respiro. Scarsamente attendibili risulterebbero di conseguenza le proiezioni basate su rilevazioni statistiche attinenti alla sola realtà comunale. Nella fattispecie fa inoltre difetto un'approfondita analisi di mercato, che delinea le diverse tipologie alberghiere e le loro specifiche esigenze, e che reperisca nel comprensorio i posti più favorevoli al loro insediamento, soprattutto dal profilo dell'impatto sul paesaggio, delle ripercussioni legate al traffico al loro interno e dell'esposizione all'inquinamento fonico provocato dalla \_\_\_\_\_ e dall'aerodromo. Non esiste poi un piano che calcoli gli spazi necessari per le varie strutture alberghiere, preveda l'ubicazione delle opere e calcoli, anche in modo approssimativo, l'area necessaria, nonché gli spazi e le eventuali soluzioni intermedie occorrenti per gestire la fase transitoria di coesistenza con i \_\_\_\_\_. Per intanto, in assenza di strumenti che indichino le necessarie linee direttive e forniscano collaudati elementi di giudizio, è arduo stabilire se l'impostazione pianificatoria delle due zone è sostenibile e se il loro dimensionamento è corretto. Unica indicazione circa l'entità delle opere previste è quella relativa al potenziale insediativo (cfr. p. 34 e 35 del Rapporto e allegato A.7). Tuttavia, dal profilo pianificatorio, tali dati si rivelano insufficienti, in quanto menzionati senza ulteriori commenti e quindi sprovvisti di una base di calcolo verificabile.

3.3.7 Merita quindi piena condivisione quanto espresso dal Governo in sede di risposta, ossia che: "Determinante per la non approvazione delle zone RA e AT era comunque l'inopportunità di alcuni obiettivi che stanno alla base dell'assetto e dell'uso territoriale voluto dal Comune (...) e, soprattutto, l'inadeguatezza di talune misure d'attuazione e la totale mancanza di una programmazione e strutturazione delle riconversioni prospettate. Questi difetti sono stati ulteriormente aggravati dall'incostituzionalità delle due norme principali che dovevano regolamentare l'edificazione delle zone contestate (cfr. art. \_\_\_\_\_ cpv. 2 e art. \_\_\_\_\_ cpv. 2 NAPR, n.d.R) ". E a proposito dell'obiettivo relativo alla riconversione dei \_\_\_\_\_: "E' sottinteso che tali conversioni non devono essere solo limitate nella loro estensione, ma anche localizzate e programmate nei loro termini di attuazione e dimensione, facendo riferimento a un concetto ben preciso che garantisca uno sviluppo organico e armonioso di tutto il comprensorio. Una pianificazione che, seppure condizionata da alcuni parametri edificatori prestabiliti, lascia praticamente la piena libertà ai proprietari dei fondi di decidere sul come, dove, quando e quanto verrà edificato, e ciò per un'area complessiva di 22 ha con una contenibilità teorica di oltre 4'000 unità insediative, difficilmente può assicurare un'utilizzazione funzionale e misurata del suolo (...)" . Da notare che tali osservazioni non contraddicono, come sostengono i ricorrenti, quanto espresso dal Dipartimento in sede di esame preliminare. Anzi, a p. 6, il Cantone osservava che: "(...) la proposta pianificatoria va rivista e riformulata in modo che siano rispettate le norme di comportamento di protezione naturalistica e che sia precisato il progetto di rioccupazione di tutto il comparto" .

3.3.8 Alla luce di tutte queste circostanze, il dimensionamento delle due zone AT e RA non appare quindi come il risultato di un calcolo

analitico, ma il frutto di una valutazione complessiva, per così dire "di massima". A prescindere da un giudizio sulla sua legittimità, questo modo di procedere presuppone tuttavia che la realizzazione della varie strutture turistiche e alberghiere richieda effettivamente, nelle grandi linee, l'estensione spaziale prevista. Come detto, la risposta non può essere positiva. Non si vede in effetti come si possa creare un'unica grande zona AT, risp. RA, onnicomprensiva e indifferenziata, in cui troveranno posto tutta una sequela di strutture turistiche (\_\_\_\_\_ esistenti, alberghi, pensioni, ecc.), senza precisarne, vista oltretutto la sensibilità delle superfici dal profilo naturalistico e paesaggistico, né l'entità né l'ubicazione. La previsione è decisamente troppo vaga e indeterminata. Il contestato azionamento non poggia quindi su una valida base pianificatoria e non appare per intanto sorretto da un sufficiente interesse pubblico.

3.3.9 Per concludere, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, appare evidente che l'azionamento proposto per il comparto non si giustifica sotto il profilo pianificatorio, risultando per intanto prematuro. Spetterà al comune rivederlo, emendandone le carenze sopra evidenziate, in particolare ridefinendo, sulla base di approfonditi studi pianificatori e di mercato, le aree edificabili riservate alle sole strutture turistiche, inglobando il discorso in un'ottica sovracomunale e coinvolgendo possibilmente nella procedura anche il comune di \_\_\_\_\_, il cui territorio limitrofo alla zona RA è pure inserito dal PD nel "comprensorio turistico ricreativo a lago" e nel comparto C dell'Ordinanza per la protezione delle \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_. In base alle risultanze verrà poi fissato l'esatto dimensionamento delle zone edificabili, stabiliti parametri edificatori adeguati, esaminata la compatibilità dell'azionamento con la legislazione vigente in materia di protezione dell'ambiente, e localizzata l'area riservata alla riconversione dei \_\_\_\_\_, programmandola nei termini di attuazione e dimensione. Al proposito non si può non rilevare come per la zona RA, che presenta attualmente svariate utilizzazioni e situazioni peculiari (impianti balneari e \_\_\_\_\_; zona artigianale, occupata in prevalenza dalle costruzioni della vecchia Cartiera; una decina di residenze, poste ad ovest della zona agricola), bisognerà considerare maggiormente le caratteristiche, lo sviluppo e le attuali necessità di tali aree, differenziando se del caso i parametri edilizi, nell'ottica di armonizzare lo stato attuale con il futuro assetto pianificatorio. Riflessioni analoghe valgono anche per la zona AT, sulla cui superficie sorgono attualmente, oltre ai \_\_\_\_\_, un vasto complesso industriale e quattro edifici adibiti alla residenza: oltre a quanto già indicato sopra, nell'ambito del riesame dell'assetto pianificatorio andrà valutato se inglobare nel perimetro di zona le aree destinate a "parco privato" ZPp, la cui funzione e condizioni d'uso non sono desumibili dalle NAPR, ma di cui si intuisce una correlazione e/o complementarità con la zona AT. Anche le zone APp a lago, se si dimostrano perfettamente in sintonia con quanto previsto dal PD in merito alla fruibilità pubblica della riva, andranno riesaminate nella loro forma giuridica. Infatti, come rettamente sostenuto dal signor \_\_\_\_\_ in prima sede, quanto previsto dagli art. \_\_\_\_\_ cpv. 2 e \_\_\_\_\_ cpv. 2 NAPR, ossia la loro cessione gratuita al comune in caso di nuovi interventi edilizi, risulta in palese contrasto con l'art. \_\_\_\_\_ Cost. e con il principio della parità di trattamento.

3.3.10 Non è per contro ravvisabile nessuna disparità di trattamento nel fatto che in altri comuni del \_\_\_\_\_, ed in particolare ad \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_, il Governo abbia di recente tutelato una massiccia riduzione delle superfici riservate ai \_\_\_\_\_. A questo proposito si rammenta, preliminarmente, che in ambito pianificatorio il principio di uguaglianza svolge un ruolo attenuato e deve essere valutato con prudenza. E' quindi possibile che aree dalle caratteristiche affini e in posizioni analoghe siano trattate in modo diverso in quanto a destinazione e facoltà edificatorie. Occorre tuttavia che la pianificazione

sia oggettivamente difendibile, vale a dire che non sia arbitraria. La massima costituzionale di uguaglianza coincide in materia con il divieto dell'arbitrio: una misura pianificatoria è così insostenibile quando la discriminazione che tocca il singolo immobile contraddice ogni ragionevole intento o allorché l'operato dell'autorità obbedisce a riflessioni inaccettabili, manifestamente estranee al problema (DTF 111 Ia 100 consid. 3, 107 Ib 339 consid. 4a, 103 Ia 257 consid. 4 e citazioni). Simili circostanze non si verificano però nel caso all'esame. A questo Tribunale non risulta infatti che la decisione impugnata, che non esclude a priori un'equilibrata riduzione delle aree riservate ai \_\_\_\_\_, sia stata determinata da criteri discriminatori, manifestamente insostenibili o, peggio ancora, arbitrari; al contrario, le motivazioni addotte a suffragio della decisione, riassunte nei considerandi precedenti, sono più che valide e convincenti.

#### **E. 4**

Visto quanto precede, i ricorsi vanno respinti e la decisione impugnata confermata. Le spese e la tassa di giudizio seguono la soccombenza. Poiché il comune è comparso in causa senza successo per motivi attinenti alla sua funzione, e non per tutelare i suoi particolari interessi, si prescinde dal prelievo di tassa e spese di giudizio. Per questi motivi, visti gli articoli applicabili alla fattispecie, dichiara e pronuncia

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