

TI_GERICHTE 90.2008.46 vom 14. Oktober 2009

TI Tribunale d'appello, 2009-10-14, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2008.46

FR: TI_GERICHTE 90.2008.46 du 14 octobre 2009

IT: TI_GERICHTE 90.2008.46 del 14 ottobre 2009

Regeste

Autonomia del comune in materia di pianificazione del territorio

Erwägungen

E. 2.1

In campo pianificatorio il comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b della legge federale sulla pianificazione del territorio, del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700), 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. 37 cpv. 1 LALPT), che approva il piano - e decide i ricorsi - con pieno potere cognitivo: questo significa controllo non solo della legalità ma anche dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano tuttavia di lasciare alle autorità 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 od opportuna. Esso non può però limitarsi ad intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggia 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 o non danno loro sufficiente attuazione, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore (cfr. anche l'art. 26 cpv. 2 LPT). L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio, del 28 giugno 2000 (OPT; RS 700.1; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6b, II-1999 n. 27 consid. 3).

E. 2.2

Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6c, II-1999 n. 27 consid. 3, II-1997 n. 23). Fanno eccezione - per poter ossequiare l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT - i casi in cui il Tribunale interviene quale unica autorità di ricorso a livello cantonale (DTF 114 Ib 81 consid. 3, 109 Ib 121 consid. 5; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungs-gesetz, Berna 2006, ad art. 33 n. 64), segnatamente quindi i casi in cui sono impugnati un diniego di approvazione rispettivamente una modifica d'ufficio del piano regolatore disposti dal Consiglio di Stato.

E. 3

Non approvazione di alcuni ampliamenti della zona edificabile

E. 3.00

dal filo facciata. 3. L'altezza massima teorica della sistemazione del terreno, misurata a m 3.00 dal filo della facciata, è di m 1.50 dal terreno naturale. Per terreni in pendenza è concesso un supplemento in altezza (y) calcolato secondo la seguente formula: $y = \text{pendenza in } \% \times 3.00$ (vedi schema allegato) 4. La pendenza del terreno risulta dalla sezione rilevata dal geometra revisore in corrispondenza alla mezzeria della facciata principale per una profondità di m 3.00 oltre i limiti dell'edificio (vedi schema allegato). 5. Le autorimesse seminterrate, le costruzioni accessorie e i muri di sostegno situati ad una distanza inferiore a m 12.00 dalla facciata non vengono considerati nel computo dell'altezza dell'edificio. 6. Abbassamenti di livello, limitatamente ad un piano, necessari per l'accesso ad autorimesse e/o entrate seminterrate, non vengono considerati ai fini del conteggio dell'altezza, a condizione che il loro sviluppo sia limitato a 2/3 della lunghezza della facciata. ".

E. 3.1

Attraverso la revisione del piano regolatore il comune ha proposto un ampliamento delle zone fabbricabili. In sede di approvazione il Consiglio di Stato ha tuttavia disatteso una parte di questi ampliamenti, tutti riferiti alla zona residenziale estensiva (R2). Dopo avere constatato, previa rettifica dei calcoli presentati dal comune, che le zone edificabili erano abbondantemente sovradimensionate e che l'insediamento si era sviluppato, in passato, senza un ordine preciso, generando il fenomeno dell'edificazione diffusa, soprattutto nella zona collinare (cfr. ris. impugnata, in particolare pag. 32-36, 45), il Governo ha rifiutato la sua sanzione alle estensioni concernenti le seguenti località (cfr. ris. impugnata, pag. 46-48, 118 seg.): a) Fanghi (mapp. 39, 41, 43, 46 parzialmente e 3858), trattandosi di comparto slegato dalla zona edificabile e poco costruito (cfr. inoltre allegato 7 alla ris. impugnata); b) Costa (mapp. 175, 180, 185, 3020, 3161 e 3162), poiché costitutiva di una microzona completamente isolata dalle altre aree fabbricabili (cfr. inoltre allegato 7 alla ris. impugnata); c) Roccabella e Baronata (mapp. 664 e 2817), in quanto aree quasi completamente inedificate ed inserite in un contesto paesaggistico di pregio (cfr. inoltre allegato 8 alla ris. impugnata); d) Verbanella (mapp. 777, 3459 e 3673), poiché trattavasi di terreni ubicati in un contesto ambientale delicato, edificati in minima parte ed all'interno delle linee di forza del progetto di paesaggio cantonale, finalizzate a preservare gli spazi liberi tra le aree insediative dei singoli comuni (cfr. scheda di coordinamento 8.1 del piano direttore e le relative rappresentazioni grafiche); l'azzonamento proposto è, di conseguenza, stato approvato limitatamente a parte del mapp. 3459 ed al mapp. 3673 (cfr. inoltre allegato 9 alla ris. impugnata); e) Ronchetti (mapp. 2723, 617 parzialmente, 616, 3806 e 608), trattandosi di un ampliamento che si estendeva su di una notevole superficie, edificata solo per una piccola parte; questo settore era inoltre uno dei pochi dove potevano essere mantenuti degli spazi liberi nella zona collinare del comune; via Albaredo, che delimita a monte il comparto, fungeva - nella sua parte terminale - da elemento di separazione tra la zona costruibile e quella inedificabile (cfr. inoltre allegato 10 alla ris. impugnata); f) Pianacci (mapp. 605 e 606); per questa zona il Governo ha rinviato agli argomenti esposti per la zona Ronchetti (cfr. inoltre allegato 10 alla ris. impugnata); g) Liscee (mapp. 2229 e 2232), in quanto aree non edificate e inserite nella zona di protezione del paesaggio ZPP4; l'approvazione della nuova strada di urbanizzazione è inoltre stata sospesa (cfr. inoltre allegato 10 alla ris. impugnata); h) aree a monte di via Moranda (erroneamente indicate nella decisione impugnata come a valle di questa strada), poiché costituivano un contesto

paesaggistico di rilievo, che sarebbe stato compromesso dalle possibilità edificatorie concesse nella zona residenziale estensiva del nuovo piano regolatore (indice di sfruttamento 0.5), ed inoltre a contatto con il bosco; anche in questo caso la strada fungeva da separazione tra le aree fabbricabili (a valle) e quelle inedificabili (a monte; cfr. inoltre allegato 12 alla ris. impugnata); i) aree a valle di via Panoramica (erroneamente indicate in un punto della decisione impugnata come a monte di questa strada); per queste ultime il Governo ha rinviato agli argomenti esposti per le aree a monte di via Moranda; inoltre le stesse costituivano uno dei pochi spazi liberi tra il comparto montano ed il centro del paese (cfr. inoltre allegato 13 alla ris. impugnata).

E. 3.2

Il comune, che contesta le correzioni apportate dal Governo in merito alla contenibilità del nuovo piano regolatore, censura le deduzioni di quest'ultimo. Riferendosi soprattutto alle indicazioni del rapporto di pianificazione, esso afferma di essersi limitato in buona sostanza ad inserire nella zona edificabile i comparti già urbanizzati, ampiamente insediati, dotati di un accesso sufficiente e adiacenti ad aree già attribuite dal previgente piano regolatore alla zona fabbricabile. Si è dunque in presenza di semplici adattamenti della zona edificabile, di dimensioni oltretutto contenuti, e pertanto conformi all'art. 15 LPT. Il comune ha difatti proposto, nel complesso, una completazione delle zone fabbricabili di 93'000 mq, pari al 5% dell'intera superficie insediativa del comune (di 1'761'000 mq) ed oltretutto per 4/5 già edificato, che permetterebbe alla fin fine un incremento di circa 115/120 unità insediative (UI) sui sedimi ancora liberi, ossia dell'1% della contenibilità complessiva del piano regolatore (di 12'684 UI, secondo i calcoli del comune; cfr. il rapporto di pianificazione, aprile 2006, pag. 28-30 e allegati n. 2 e 3 allo stesso).

E. 3.3

I piani di utilizzazione - nel nostro Cantone chiamati, a livello comunale, piani regolatori (art. 24 segg. LALPT) - 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). Le zone edificabili comprendono, secondo l'art. 15 LPT, i terreni idonei all'edificazione che sono già stati edificati in larga misura (lett. a) e quelli prevedibilmente necessari ed urbanizzati entro 15 anni (lett. b). Di massima, un terreno che adempie queste esigenze va attribuito alla zona edificabile a meno che, dopo una ponderazione globale degli interessi che la legislazione sulla pianificazione del territorio tende a salvaguardare (cfr. in particolare art. 1 e 3 LPT), debba venir incluso, parzialmente o totalmente, nel territorio fuori della zona edificabile (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3a). I criteri posti dall'art. 15 LPT per l'assegnazione di un terreno alla zona edificabile non hanno pertanto un valore assoluto, ma una portata relativa. Essi rappresentano piuttosto dei principi generali della pianificazione del territorio, dei punti di riferimento, che - ancorché soddisfatti - non conducono necessariamente all'attribuzione del terreno interessato alla zona fabbricabile (cfr. la giurisprudenza appena citata; inoltre Waldmann/ Hänni, op. cit., ad art. 15 n. 1 e 8; Alexandre Flückiger/Sté - phane Grodecki, Commentario LPT, ad art. 15 n. 40-47; Pier-marco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 314). Giusta l'art. 16 cpv. 1 LPT (testo modificato il 20 marzo 1998, in vigore dal 1° settembre 2000), le zone agricole servono a garantire a lungo termine la base dell'approvvigionamento alimentare, a salvaguardare il paesaggio e lo spazio per lo svago o ad assicurare la compensazione ecologica; esse devono essere tenute, per quanto possibile, libere da costruzioni, in sintonia con le loro differenti funzioni, e comprendere: a)

i terreni idonei alla coltivazione agricola o all'orticoltura produttiva necessari all'adempimento dei vari compiti dell'agricoltura; b) i terreni che, nell'interesse generale, devono essere coltivati dall'agricoltura (cfr. nello stesso senso l'art. 68 cpv. 1 LALPT, testo modificato il 25 febbraio 2003, in vigore dal 1° giugno 2003). Per quanto possibile devono essere delimitate ampie superfici contigue (art. 16 cpv. 2 LPT). Alla zona agricola, intesa nel suo senso più ampio, espressamente sancito ora all'art. 16 LPT nella versione in vigore dal 1° settembre 2000, ma valido anche in precedenza, dev'essere riconosciuto un ruolo multifunzionale, poiché persegue non solo obiettivi di politica agraria e fondiaria, ma anche obiettivi in ordine agli insediamenti, quale eccellente strumento di prevenzione dell'edificazione sparsa, alla protezione dell'ambiente e a quella del paesaggio (cfr. Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione parziale della LPT, del 22 maggio 1996, in: FF 1996 III pag. 457 segg., pag. 471, con rinvii).

E. 3.4

L'attribuzione dei comparti in oggetto alla zona edificabile non risponde in primo luogo ad una prevedibile necessità di terreni fabbricabili urbanizzati entro 15 anni giusta l'art. 15 lett. b LPT. In effetti, come ha rilevato il Governo nella risoluzione di approvazione del piano regolatore, le zone edificabili proposte dal comune a questo scopo sono sovradimensionate per rapporto ad un'ipotesi di sviluppo realistica dello stesso, poiché permettono di accogliere circa 16'300 UI rispetto alle 9'283 UI accertate dallo stesso Governo, sulla base dei dati statistici, come base di riferimento: dato quest'ultimo che coincide, sostanzialmente, con quello adottato dal comune, di 9'350 UI, relativo alla situazione nell'anno 2001 (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 15). Il possibile incremento delle UI si attesta pertanto, in generale, nell'ordine del 75% e travalica manifestamente le ipotesi di crescita avanzate dallo stesso comune per i prossimi 15 anni, condivise dal Governo, che pronosticano un aumento del 15% della popolazione (1% all'anno, come finora) e del 20% dei posti di lavoro e per il turismo (cfr. rapporto di pianificazione cit., ibidem; ris. impugnata, pag. 32-36). Il comune contesta il calcolo della contenibilità del nuovo piano regolatore svolto dal Consiglio di Stato, che si fonda su di un fabbisogno di superficie utile lorda (SUL) per UI di 50 mq per abitante e di un grado di attuazione (GA) minimo del 70% per le zone semi-estensive ed estensive [zona residenziale semiestensiva (R3), zona residenziale estensiva (R2) e area speciale riva lago]. Esso sostiene la validità del conteggio dallo stesso allestito, che si diparte da un fabbisogno di SUL per UI di 60 o addirittura di 70 mq per le zone semi-estensive od estensive e da un GA, per queste stesse zone, del 60%. In questo modo la contenibilità a pieno sfruttamento del nuovo piano permetterebbe di accogliere 12'684 UI: risultato cui addiviene la tabella relativa alla contenibilità del piano regolatore a pieno sfruttamento presentata dallo stesso (cfr. allegato n. 3 al rapporto di pianificazione). Ora, tuttavia, la contestazione è destinata a cadere nel vuoto. Intanto, già il rapporto di pianificazione presentato dal comune ipotizza una crescita del comune, nei prossimi 15 anni, sino a 10'950 UI (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 15), ovvero ad una quantità inferiore a quella che risulta dal calcolo della contenibilità del piano allestito dal ricorrente stesso, appena citato, di 12'684 UI. Merita di essere sottolineato che l'accertamento della contenibilità del piano regolatore a pieno sfruttamento svolto dal comune prescinde completamente dalla possibilità, per chi costruisce, di conseguire, in determinate zone, abbuoni sull'indice di sfruttamento, tra di essi cumulabili, nel caso di costruzione di edifici adibiti esclusivamente a residenza primaria, ad alloggi a pigione moderata, oppure - nella misura di almeno del 20% della SUL totale - a negozi, uffici, attività di servizio o commerciali, previsti dal piano stesso. È pertanto impostato in maniera prudentiale. Per

quanto concerne poi particolarmente il GA applicato dal Consiglio di Stato alle zone semi-estensive ed estensive, del 70%, esso tiene adeguatamente conto del fatto, asserito dal comune, che i proprietari non sfruttano pienamente le potenzialità edificatorie delle particelle, sia volutamente (in vista, ad esempio, di conferire maggior pregio alla proprietà, oppure perché questa risulta troppo vasta rispetto alle loro necessità) sia perché obbligati dalla situazione in cui versa il fondo (a causa della morfologia del terreno, della forma del mappale ecc.; cfr. STA 90.2005.59 del 9 giugno 2006). Questo fenomeno sembra tuttavia costituire una caratteristica del passato e riguardare, soprattutto, i fondi già edificati (ovvero la netta maggior parte della superficie impiegata per il calcolo della contenibilità); la tendenza attuale è quella di sfruttare completamente le potenzialità edificatorie dei fondi edificabili ancora liberi, sempre più rari e sempre più costosi. Per questo motivo il Governo ha applicato in alcuni comuni, con l'avallo del Tribunale, anche un grado di attuazione superiore, pari all'80% (cfr. STA 90.2007.48 del 1° settembre 2008; cfr. inoltre la STA 90.2005.59 poco sopra citata). In concreto, applicando la percentuale del 70% al GA delle zone semi-estensive ed estensive, il calcolo della contenibilità del nuovo piano regolatore a pieno sfruttamento, allestito e presentato dal comune (cfr. allegato n. 2 al rapporto di pianificazione), lieviterebbe a 13'594 UI (rispetto ai 12'684 UI pronosticati da quest'ultimo) e corrisponderebbe ad un incremento delle UI del 46% rispetto a quelle di partenza, pari a 2-3 volte la prognosi di aumento avanzata dallo stesso ricorrente, variante tra il 15% (abitanti) ed il 20% (posti lavoro e turismo). A questo punto non dev'essere nemmeno vagliata la censura relativa alla SUL considerata necessaria per accogliere un'UI dal Consiglio di Stato, di 50 mq, che il comune ricorrente vorrebbe aumentare sino a 60-70 mq, quantomeno - in concreto - per le zone semi-estensive ed estensive, per tener conto del fatto che le dimensioni degli alloggi non sono mutate a fronte di una diminuzione del numero delle persone che li occupano (aumento delle economie domestiche composte da singoli o da famiglie monoparentali, famiglie con meno figli, occupazione più estesa degli spazi abitativi ecc.). Va comunque rilevato, su questo oggetto, che il dato di 50 mq è già il frutto di un incremento della SUL teorica riferita da un'UI, fatto proprio dal Consiglio di Stato in sede di approvazione dei piani regolatori dopo che il Censimento federale della popolazione aveva rilevato, tra il 1990 ed il 2000, un aumento della superficie abitabile media per abitante del 7.5% a seguito dell'evoluzione degli standard abitativi e della diminuzione del numero di abitanti per fuoco (cfr. Ronnie Moretti, Piani regolatori ticinesi: c'è ancora spazio per il nostro futuro, in: Dati 2-2005, pag. 79 segg., in particolare 82 seg.). Gli argomenti addotti dal ricorrente sono pertanto ampiamente scontati nel fattore utilizzato dal Consiglio di Stato. A ciò va semmai aggiunto, di converso, che non tutte le UI delle zone residenziali richiedono lo stesso fabbisogno di superficie. I posti di lavoro e quelli destinati al turismo, che rappresentano mediamente, insieme, quasi 1/3 delle UI totali delle zone residenziali (Minusio non sfugge a questa regola, cfr. rapporto di pianificazione, pag. 15), necessitano di una SUL inferiore, variante tra 1/2 e 2/3 di quella ritenuta per gli abitanti (cfr. Moretti, op. cit., ibidem). Il dato finale di 50 mq impiegato dal Governo appare, di conseguenza, come estremamente equilibrato, se non favorevole al ricorrente.

E. 3.5

Per quanto concerne l'applicazione dell'art. 15 lett. a LPT, secondo cui le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione già edificati in larga misura, il ricorso adempie senz'altro a l requisito della motivazione ancorato all'art. 46 cpv. 2 LPamm; ma quest'ultima è poco incisiva. A dispetto della decisione del Governo, che ha disatteso, con specifica giustificazione, svariati ampliamenti della zona fabbricabile sparsi sul territorio comunale,

il gravame ribadisce difatti genericamente i criteri generali ancorati nel rapporto di pianificazione, sulla cui base il comune ha operato un'estensione delle zone edificabili. Il ricorrente affida in buona sostanza al Tribunale il compito di verificare la bontà, negata dal Governo, delle scelte dallo stesso operate sulla scorta di questi criteri, come se il Tribunale fosse un'autorità superiore di pianificazione, senza invece spendere una parola di puntuale censura delle argomentazioni appositamente svolte dal Governo (che è la sola autorità competente ad approvare il piano) per ciascun comparto. Prescindendo ora dalla scarsa consistenza della motivazione del ricorso su questo oggetto, la decisione di diniego di approvazione va confermata per tutti i settori all'esame, che sono stati ispezionati dal giudice delegato. Il Tribunale rinvia alle pertinenti considerazioni - di ordine generale e particolare - svolte dall'istanza inferiore. Con terreni già edificati in larga misura ai sensi dell'art. 15 lett. a LPT si intende difatti, essenzialmente, il territorio costruito in maniera compatta, oltre eventualmente singole particelle inedificate al suo interno, direttamente confinanti con la zona edificabile, in genere già edificate e di superficie relativamente ridotta (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3b; Waldmann/Hänni, op. cit. ad art. 15 n. 23; Flückiger/Grodecki, op. cit., ad art. 15 n. 85-93; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 319). È inoltre bandita la creazione di piccole zone edificabili, isolate dal comprensorio edificato ed edificabile, in quanto disattende i principi della pianificazione del territorio e la relativa legislazione federale, che mirano ad impedire la dispersione delle costruzioni sul territorio (RDAT I-2003 n. 57 consid. 4.5. con rinvii). Il Tribunale dissente tuttavia dal giudizio governativo sulla sorte riservata al settore ubicato in località Moranda, nella parte terminale dell'omonima strada: settore che l'Allegato n. 2 al rapporto di pianificazione qualifica come "Ronco di Bosco 1". Questo comprensorio è composto di soli sei fondi, tutti edificati con residenze (precedenti l'avvento del piano regolatore), tranne il mapp. 2483, ubicato al centro dello stesso e il cui proprietario è insorto dinanzi al Tribunale per rivendicarne l'edificabilità (inc. 90.2008.57, che viene evaso separatamente). Questo comparto, di dimensioni contenute (ca. 6'500 mq), è delimitato a monte e ai lati dal bosco che sale verso la montagna e si relaziona quindi assai bene, verticalmente, con il territorio posto sotto la strada, assegnato alla zona fabbricabile, tutto edificato e con il quale è anche collegato oltre la piazza di giro. Poco importa, quindi, se il comparto in oggetto presenti tutto sommato un'estensione relativamente contenuta in quanto tale; quest'ultimo dev'essere difatti inteso come continuazione e appendice dell'adiacente e vasta zona edificabile residenziale sottostante. Per finire, questo settore dev'essere considerato alla stregua di un territorio ampiamente edificato giusta l'art. 15 lett. a LPT. Non appare inoltre necessario appurare se, in più, l'attribuzione del comparto in oggetto alla zona edificabile risponda ad una prevedibile necessità di terreni fabbricabili urbanizzati entro 15 anni, come prescrive l'art. 15 lett. b LPT: requisito che, com'è stato appena spiegato, non sarebbe peraltro soddisfatto. Non si tratta difatti di requisiti cumulativi (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 313 con rinvii). Ferme queste premesse, rimane ancora da verificare se una ponderazione globale degli interessi in causa (cfr. consid. 3.3.) potrebbe impedire l'assegnazione di questo complesso di fondi alla zona fabbricabile ed imporre la sua attribuzione ad un'altra zona di utilizzazione, in particolare alla zona agricola (intesa nel suo senso più ampio, sancito all'art. 16 LPT). Ora, anzitutto, il settore, in marcata pendenza, non presenta un'idoneità all'agricoltura. Non sussistono inoltre motivi d'altra indole, segnatamente degli interessi paesaggistici o naturalistici, che potrebbero mettere in forse l'assegnazione della porzione di territorio interessata all'area fabbricabile. Ampiamente eccessiva per rapporto al potere cognitivo di cui disponeva - e quindi lesiva dell'autonomia

decisionale del comune - appare, al riguardo, la preoccupazione espressa a titolo di complemento dal Consiglio di Stato, secondo cui le possibilità di edificazione concesse dalla zona residenziale estensiva (R2), il cui indice di sfruttamento è stato fissato in 0.5, comprometterebbero il contesto paesaggistico interessato.

E. 3.6

Su questo oggetto, il ricorso dev'essere dunque parzialmente accolto e il settore ubicato nella parte finale di via Moranda, a monte della stessa, composto dai mapp. 2482, 2483, 2486, 2490, 2491, 2671 assegnato - per la parte non boschiva - alla zona residenziale estensiva (R2).

E. 4

NAPR, per la zona residenziale semi-estensiva (R3), vengono di conseguenza approvati.

E. 4.1

Relativamente alla zona mista (ZM; art. 29 NAPR), alla zona residenziale intensiva (R5; art. 30 NAPR), alla zona residenziale semi-intensiva (R4; 31 NAPR) ed a quella residenziale semi-estensiva (R3; art. 32 NAPR), il comune ha previsto la concessione di un abbuono di 0.1 sull'indice di sfruttamento per la costruzione di edifici adibiti: a) esclusivamente a residenza primaria, in tutte le zone suddette; b) esclusivamente ad alloggi a pigione moderata, nelle zone ZM, R5, R4; c) a negozi, uffici, attività di servizio o commerciali nella misura di almeno il 20% rispettivamente il 25% della SUL totale, nelle zone R5 e R4. L'abbuono è cumulabile (fino ad un massimo di 2 abbuoni).

E. 4.2

Il Governo non ha approvato l'impostazione della ZM e, pertanto, la zona in quanto tale. Per quanto riguarda le altre zone, esso non ha approvato gli abbuoni appena menzionati, tranne che quello volto a favorire la costruzione di edifici adibiti esclusivamente a pigione moderata. Il Consiglio di Stato non è riuscito a comprendere i motivi che spingevano il comune a favorire la realizzazione di residenze primarie, tanto più che la realizzazione di residenze secondarie era già limitata da un'apposita norma, e degli altri contenuti (cfr. ris. impugnata, pag. 48-51, 76-78, 118).

E. 4.3

Il comune censura la risoluzione su questo oggetto, salvo per quanto concerne la ZM, non approvata in toto. Da un canto, afferma che l'obiettivo di promuovere le residenze primarie era già stato attuato con successo attraverso il previgente piano regolatore (PR 1984), il quale già prevedeva un identico abbuono nelle zone R4 e R5. In queste ultime, che costituiscono la parte centrale del paese, il PR 1984 sanciva anche l'abbuono abbinato alla creazione di negozi, uffici, attività di servizio o commerciali, in vista sia di sostenere l'attrattività di queste zone per la residenza, per il tramite della messa a disposizione dei necessari servizi, sia di contenere il più possibile gli spostamenti di chi deve far capo agli stessi.

E. 4.4

Le giustificazioni del ricorrente, che dovrebbero aver convinto anche il Governo, meritano tutela. Le proposte del comune, che non disattendono il diritto di rango superiore, perseguono in modo ragionevole ed interessante degli obiettivi che rientrano nelle competenze pianificatorie del comune. La circostanza, specificatamente addotta dal

Consiglio di Stato, secondo cui un'apposita disposizione limita già la proliferazione delle residenze secondarie, non esclude di tutta evidenza la possibilità del comune di ulteriormente contrastare questo fenomeno mediante l'allettante provvedimento complementare di incentivo alla costruzione di residenze (esclusivamente) primarie. Non sussiste, di conseguenza, alcun valido motivo per disattendere la normativa proposta dal comune: avendolo comunque fatto, l'istanza inferiore ha leso l'autonomia di quest'ultimo.

E. 4.5

Su questo tema il ricorso dev'essere completamente accolto. Gli abbuoni previsti agli art. 30 cpv. 4 NAPR, per la zona residenziale intensiva (R5), art. 31 cpv. 4 NAPR, per la zona residenziale semi-intensiva (R4), art. 32 cpv.

E. 5

Non approvazione e relativa riduzione degli abbuoni sull'indice di sfruttamento per l'attività alberghiera

E. 5.1

Secondo il nuovo piano regolatore gli esercizi alberghieri sono ammessi in tutte le zone edificabili. Per promuovere questo genere di attività, il piano prevede la possibilità di concedere un abbuono sull'indice di sfruttamento, non cumulabile con altri abbuoni, nella misura massima del 40% nella zona residenziale intensiva (R5), del 45% nella zona residenziale semi-intensiva (R4) e del 50% nella zona residenziale semi-estensiva (R3) (art. 61 cpv. 2 NAPR).

E. 5.2

Nella risoluzione di approvazione del piano il Governo ha espresso l'opinione che la quantità massima di abbuono che poteva essere concessa per non generare squilibrio a livello pianificatorio corrispondesse al 20% dell'indice di sfruttamento applicabile alla zona; aumenti superiori dovevano essere appositamente giustificati. In assenza di specifica giustificazione, il Consiglio di Stato ha modificato d'ufficio l'art. 61 cpv. 2 NAPR, riducendo l'abbuono massimo che poteva essere concesso per l'attività alberghiera al 20% dell'indice delle rispettive zone (cfr. ris. impugnata, pag. 51 seg., 85, 118).

E. 5.3

Il comune si aggrava anche contro queste menomazioni. Asserisce che gli alberghi necessitano strutturalmente di spazi ulteriori rispetto alle residenze (cucine dotate di dispense e magazzini, servizi igienici per ogni camera, corridoi ecc.) ed inoltre, per soddisfare le accresciute esigenze della clientela, di importanti aree di servizio (wellness, sale conferenze, ricevimento ecc.). Spazi ed aree che vengono conteggiate nella SUL. Lamenta quindi l'insufficienza di quanto concesso dal Consiglio di Stato. Il ricorrente, il quale ricorda che una delle finalità principali della revisione del piano regolatore, dettagliate nel messaggio municipale, consiste proprio nel favorire l'inserimento nel comune di strutture alberghiere e para-alberghiere, osserva che la volumetria delle costruzioni, determinata dalle altezze e dall'occupazione, non muta. Da ultimo che l'abbuono non è un diritto del costruttore, ma è rimesso - nel principio e nella quantità - al potere discrezionale dell'autorità che lo concede.

E. 5.4

L'autorità di approvazione può, senza ledere l'autonomia del comune, rifiutarsi di approvare una norma di piano regolatore che prevede un'utilizzazione del suolo troppo intensiva e che non tiene in sufficiente considerazione gli interessi pubblici e i principi che regolano la pianificazione del territorio. Un'utilizzazione troppo intensiva del suolo può, segnatamente, pregiudicare l'aspetto di una località, il suo equilibrio e il suo paesaggio, gravare in misura eccessiva gli impianti di urbanizzazione ed i servizi pubblici, peggiorare le condizioni igieniche abitative (aumento delle emissioni inquinanti, diminuzione dell'irraggiamento solare e dell'aereazione degli edifici di nuova costruzione e di quelli adiacenti esistenti ecc.). Questo principio è stato ripetutamente applicato dal Tribunale federale (cfr., recentemente, la sentenza 1C_351/2008 del 25 febbraio 2009 consid. 6 con rinvii), tra l'altro per tutelare il diniego opposto dal Consiglio di Stato retico alla richiesta del comune di Davos di sanzionare un abbuono del 40% per attività alberghiere sull'indice di sfruttamento applicabile alle zone del nucleo, R5 e R4 (DTF 111 Ia 134). La fattispecie in esame si presenta tuttavia in modo differente rispetto a quella giudicata dall'Alta Corte, cui il Consiglio di Stato si è implicitamente ispirato. Intanto gli indici di sfruttamento di riferimento di quella località turistica (1.5 per la zona nucleo, 1.20 per la zona R5 e 0.8 per la zona R4) erano nettamente superiori a quelli che entrano in linea di conto - su questo tema - a Minusio (1 per la zona R5, 0.8 per la zona R4 e 0.7 per la zona R3). In secondo luogo, secondo la normativa del comune grigionese, gli spazi di servizio come la piscina, la sauna, le sale per il gioco o per lo sport ecc. non venivano conteggiati nella SUL. Sussisteva inoltre il dubbio che l'abbuono in parola potesse essere cumulato con un ulteriore aumento del 40% sull'indice di sfruttamento per la realizzazione degli alloggi per il personale. Da ultimo, il Tribunale federale aveva esaminato la contestazione sotto il ristretto profilo dell'arbitrio, mentre che questo Tribunale è chiamato a decidere il gravame del comune, in quanto unica istanza di ricorso a livello cantonale (è difatti in discussione una modifica d'ufficio del piano regolatore disposta dal Governo), con pieno potere cognitivo (cfr. consid. 2.).

E. 5.5

Ferme queste premesse, il Tribunale ritiene di poter avallare la proposta del comune, finalizzata a incentivare l'offerta alberghiera sul suo territorio, nettamente inferiore rispetto a quella dei comuni adiacenti (come Muralto, Locarno e Ascona; cfr. l'esame preliminare 4 agosto 2000 del Dipartimento del territorio, pag. 24 seg.). L'abbuono proposto permette di tenere conto sia della necessità di principio, per gli alberghi, di disporre di maggiori superfici computabili come SUL rispetto alle residenze, sia della possibilità di dotare gli stessi di tutti quei servizi che permettono di attirare clientela (risp. clientela di qualità), possibilmente sull'intero arco dell'anno, ma che consumano molta SUL (sale conferenze, wellness ecc.). Come mette in rilievo il ricorrente, l'abbuono non è un diritto del proprietario, ma viene concesso di volta in volta dal municipio, nell'esercizio del potere d'apprezzamento che la norma gli conferisce, avuto riguardo a tutte le circostanze del caso concreto. Non vi è dunque automatismo, bensì ponderazione di tutte le implicazioni di un aumento dell'indice di sfruttamento sopraelencate, che saranno accuratamente soppesate dall'autorità a questo fine. La circostanza secondo cui il municipio potrebbe abusare del potere discrezionale che la disposizione gli conferisce, insita nel diniego di approvazione della norma da parte del Governo, non costituisce un motivo sufficiente per legittimare il rifiuto. Al contrario, va semmai rilevato che la soluzione elastica approntata mediante la controversa disposizione permette semmai di meglio valutare il principio (concedere o meno?) e l'entità (quanto concedere?) dell'abbuono, poiché queste decisioni sono

concentrate nelle mani dell'autorità ed affidate - in primis - al suo prudente apprezzamento, rispetto a soluzioni aprioristiche come quella prevista dal comune di Davos, secondo cui i servizi alla clientela in dotazione all'albergo non sono conteggiati come SUL. In casi del genere è come se l'autorità fosse costretta a concedere l'abbuono nella misura in cui viene richiesto dal proprietario senza però poter procedere ad una valutazione complessiva dell'intervento edilizio.

E. 5.6

Anche su questo oggetto il gravame dev'essere accolto, il Governo avendo leso l'autonomia del comune. Gli abbuoni previsti dall'art. 61 cpv. 2 NAPR devono dunque essere approvati nell'entità stabilita dal consiglio comunale.

E. 6

.5. I motivi appena sviluppati condannano, nello stesso tempo, anche l'abbuono dello 0.2 all'indice di sfruttamento incoerentemente concesso d'ufficio dal Governo per la realizzazione di contenuti turistico-alberghieri nell'area speciale in oggetto, contestato dal comune.

E. 6.1

Il territorio a valle della linea ferroviaria, che si estende - parallelamente a quest'ultima - dal confine con Muralto sino alla località Fracce, affacciato sul lago Verbano, era stato assegnato dal previgente piano regolatore alla zona residenziale particolare (Rp2). In sede di revisione è stato attribuito all'area speciale riva lago, una sottozona della zona residenziale estensiva (R2) destinata alla residenza e dove non sono ammesse nuove attività turistico-alberghiere (art. 33 lett. b NAPR). L'indice di sfruttamento di questo territorio è stato aumentato da 0.2 a 0.4.

E. 6.2

Il Governo non ha approvato l'incremento dell'indice di sfruttamento, in quanto non giustificato, causa di disomogeneità territoriale ed inoltre in contrasto con il declassamento di via alla Riva a strada pedonale (cfr. ris. impugnata, pag. 53 seg., 78). Il Consiglio di Stato ha, in pari tempo, accolto i ricorsi inoltrati dall'Associazione _____ e dall'ing. _____, cittadino attivo del comune, che avevano censurato questo aumento (cfr. ris. impugnata, pag. 94 seg.). In considerazione dell'importanza della riva del lago in termini di fruibilità pubblica, ha tuttavia attribuito d'ufficio un abbuono di 0.2 sull'indice concesso per attività turistico-alberghiere, modificando a questo scopo l'art. 33 lett. b cpv. 2 NAPR (cfr. ris. impugnata, pag. 53 seg., 78, 118).

E. 6.3

Il comune censura il diniego di approvazione dell'aumento dell'indice di sfruttamento, asserendo che su 36 dei 48 fondi edificati (rimangono da edificare solo 4 terreni) l'indice di sfruttamento dello 0.2 è già superato. Per questo motivo l'aumento in oggetto non comporterà una maggior densità insediativa ma un miglior standard realizzativo, adeguato all'eccezionalità del luogo. Il ricorrente contesta infine l'abbuono per attività turistico-alberghiere, in contrasto con la funzione di via alla Riva.

E. 6.4

Per quanto riguarda l'indice di sfruttamento il giudizio dev'essere confermato. In effetti, se - come assevera il ricorrente - la maggior parte dei fondi è edificata oltre l'indice dello 0.2,

(sarebbe comunque stato utile se il ricorso avesse precisato a quanto ammonta l'indice sfruttato effettivamente da tali costruzioni), questo significa che si tratta di fondi costruiti precedentemente all'avvento del (primo e previgente) piano regolatore, approvato dal Governo l'11 gennaio 1984. Ora, questa circostanza, adottata in buona sostanza come unica motivazione specifica delle rivendicazioni del comune, poteva avere un senso ed essere presa in debita considerazione 25 anni or sono, ossia in fase di adozione e di approvazione del previgente piano regolatore, per legittimare una densità insediativa maggiore del comparto. Ciò malgrado, il comune ha voluto creare a suo tempo, per il settore adiacente alla riva del lago, un'apposita zona residenziale particolare, con un indice di sfruttamento pari alla metà di quello della zona residenziale ordinaria (cfr. art. da 39 a 41 NAPR 1984). L'argomento addotto dal comune in merito ad un non meglio dettagliato maggior sfruttamento del territorio interessato rispetto a quanto concesso dalla normativa in vigore appare pertanto tardivo e, financo, contraddittorio con lo statuto pianificatorio volutamente assegnato, attraverso il piano regolatore previgente, al comparto e che ora il suo autore vorrebbe semplicemente cancellare, malgrado queste premesse. La visita dei luoghi conferma appieno la bontà del diniego di approvazione dell'incremento dell'indice. In effetti, il settore in questione, separato dal resto della zona fabbricabile comunale dalla linea ferroviaria, si presenta come una sottile, delicata striscia di territorio, affacciata sul Verbano, dalla quale è separata da via alla Riva e oltre questa, dal terreno tenuto a verde, caratterizzato dalla presenza di alberi di alto fusto, che degrada verso il lago. La bellezza di questo settore, può essere colta direttamente passeggiando su via alla Riva, lungo la quale, alternate a singole proprietà private ben mantenute con ricchi giardini, si incontrano altresì il suggestivo nucleo di Rivapiana, dotato di un porticciolo, e la Ca' di Ferro, austero palazzo fatto erigere dopo la metà del XVI secolo dal colonnello urano Peter A Pro, come caserma per i suoi mercenari, deposito di mercanzie e residenza privata. Il pregio del comparto è convalidato tecnicamente dalla scheda dell'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere di importanza nazionale (ISOS), che annovera Locarno, Muralto e Minusio, sotto un'unica voce (Locarno), tra gli insediamenti svizzeri da proteggere di importanza nazionale e che raccomanda, tra l'altro, " di proteggere assolutamente la riva del lago ed i suoi fronti da interventi scriteriati, come quelli, purtroppo irrimediabilmente sorti nella zona che da Rivapiana conduce alla Ca' di Ferro " (cfr la relativa scheda, pag. 14 segg., 19; in merito alla portata di un simile inventario per i comuni ticinesi si veda STA 90.2008.32 del 7 gennaio 2009 consid. 7 e relativi rinvii, confermata dal Tribunale federale con sentenza 1C_75/2009 del 28 luglio 2009, consid. 3). Tra i vari provvedimenti che completano il pregio dei luoghi, sottolineando nello stesso tempo la loro importante funzione di area di svago e ristoro per la popolazione, il nuovo piano regolatore classifica via alla Riva - una stradina di modeste dimensioni, pavimentata di rosso, che segue le curve della riva del lago, e che permette di raggiungere le varie proprietà - come strada pedonale; opzione già messa in atto tramite la posa lungo la stessa di quattro barriere, che impediscono il transito veicolare. A fronte di queste considerazioni, la proposta del comune di raddoppiare l'indice di sfruttamento dell'area speciale riva lago contraddice quindi, senza un valido motivo, non solo la pianificazione precedente, ma anche la situazione effettiva attuale, cui quest'ultima ha indiscutibilmente contribuito, ed inoltre la pianificazione dell'urbanizzazione molto accortamente disposta dallo stesso comune per il settore in oggetto mediante il nuovo piano regolatore. Già per questo motivo l'affermazione del ricorrente, secondo cui l'incremento delle possibilità di utilizzazione dei fondi verrà sfruttato prevalentemente per migliorare lo standard delle costruzioni, non può ritornare di utilità alla causa del comune; questa tesi

costituisce, del resto, una pura speculazione, che non trova alcun riscontro vincolante nella regolamentazione della zona predisposta dal comune ed in merito alla quale le possibilità che si avveri non sembrano obiettivamente superiori a quelle opposte, sostenute dai resistenti. Per finire, l'area in discussione dev'essere effettivamente qualificata "speciale"; ma, proprio per questo motivo, dev'essere eccettuata - ed anzi tenuta al riparo - da una sistematica applicazione dell'obbiettivo di portata generale, che informa la revisione del piano regolatore, di conseguire una moderata densificazione dell'insediamento (cfr. rapporto di pianificazione, pag. 28). Per questo stesso fatto, all'area in oggetto non può essere imposto di rispettare il principio dell'utilizzazione misurata, e pertanto efficiente, del suolo - principio fondamentale dello sviluppo territoriale svizzero (cfr. art. 1 cpv. 1 LPT) - il quale richiederebbe di conferirle non tanto l'indice imposto dal Governo (0.2) ma proprio quello proposto dal ricorrente (0.4). Questo risultato non muta, infine, nemmeno tenendo conto che, come asserisce il ricorrente, il Consiglio di Stato ha comunque avallato, per la zona in esame, un aumento dell'indice di occupazione rispetto all'ordinamento previgente, passato dal 20% al 30% (in realtà, nel nuovo piano regolatore, l'indice di occupazione è stato sostituito dall'obbligo di mantenere libera da costruzioni il 70% della superficie edificabile del fondo; cfr. art. 33 lett. a cpv. 4 NAPR): quest'approvazione favorisce semmai, da un lato, il contenimento dell'elevazione degli edifici, dall'altro, l'esecuzione di tutti quegli interventi volti ad aumentare lo standard delle costruzioni esistenti auspicati dal ricorrente.

E. 6.6

Per finire, su questo oggetto il ricorso del comune dev'essere accolto parzialmente, stralciando la modifica dell'art. 33 lett. b cpv. 2 NAPR operata dal Consiglio di Stato tendente alla concessione di un abbuono di 0.2 sull'indice di sfruttamento per attività turistico-alberghiere nell'area speciale riva lago.

E. 7

Non approvazione della zona residenziale semi-intensiva (R4) e di quella residenziale semi-estensiva (R3) poste all'interno del perimetro di rispetto della Ca' di Ferro

E. 7.1

In considerazione dell'alto valore monumentale e storico, la Ca' di Ferro, cui si è già accennato al considerando precedente, è stata posta sotto protezione mediante decreto esecutivo del Consiglio di Stato 19 dicembre 1979 (BU 1980, 7) fondata sull'or abrogata legge per la protezione dei monumenti storici e artistici, del 15 aprile 1946, allo scopo di salvaguardare gli spazi liberi, che assicurano la visibilità del complesso, come pure di controllare l'attività edilizia sulle confinanti zone edificabili. Il perimetro della zona di protezione ha forma rettangolare ed è delimitato a valle dal lago Verbano, a monte da via Rinaldo Simen, a ovest da via Remorino ed a est dal torrente Navegna. In applicazione della legge sulla protezione dei beni culturali, del 13 maggio 1997 (LBC; RL 9.3.2.1), il comune di Minusio è stato chiamato ad integrare questa zona di protezione nel piano regolatore. Il perimetro della zona di protezione di questo bene immobile di interesse cantonale è stato riconosciuto, in questo ambito, quale perimetro di rispetto ai sensi dell'art. 22 cpv. 2 LBC (cfr. ris. impugnata, pag. 21 seg., in particolare - su quest'ultimo aspetto - pag. 21 in fine, 74, 117 seg. e relativo allegato 4). Questo perimetro comprende, tra l'altro, una superficie di oltre 20'000 mq, confinante con via Rinaldo Simen, tra il cimitero e le scuole comunali, che il piano regolatore approvato dal Consiglio di Stato l'11 gennaio 1984 aveva assegnato alla

zona di espansione del nucleo (zona RCA: residenziale, commerciale ed amministrativa), caratterizzata - per quello specifico settore - da un indice di sfruttamento dello 0.6 (negli altri settori era invece dello 0.8), da un indice di occupazione del 25% e da un'altezza massima degli edifici di 13.50 m (cfr. art. 35 cpv. 3 NAPR 1984). In occasione della revisione il comune ha proceduto ad una razionalizzazione delle tipologie di zona, abbandonando - tra l'altro - la zona RCA, che è stata inclusa in quella residenziale intensiva (R5), tranne che per il comparto qui in discussione, che è stato attribuito alla zona residenziale semi-intensiva (R4), il cui indice di sfruttamento si attesta a 0.8.

E. 7.2

Il Governo ha disatteso questo mutamento, ritenendolo anch'esso causa di disomogeneità territoriale ed inoltre non giustificato in un contesto così delicato sotto l'aspetto ambientale, paesaggistico e culturale (cfr. ris. impugnata, pag. 21 seg., 117). Ha dunque disposto, con conseguenze tutt'altro che chiare, il mantenimento in vigore di " quanto previsto dal PR vigente" (cfr. ris. impugnata, ibidem). Il Consiglio di Stato ha poi ritenuto di applicare queste considerazioni e conclusioni anche ai mapp. 1860 e 3841, pure inclusi nel perimetro di rispetto della Ca' di Ferro, precedentemente assegnati alla zona residenziale particolare (Rp2) e che il comune aveva proposto di inserire nella zona residenziale semi-estensiva (R3).

E. 7.3

Il comune contesta anche questa decisione. Intanto ne eccepisce una mancanza di chiarezza, chiedendo di poter capire se il Governo abbia inteso mantenere in vigore la zona RCA e la zona Rp2 dell'abrogato piano regolatore oppure abbia semplicemente inteso disapprovare l'aumento dell'indice di sfruttamento delle nuove zone ricomprese nel perimetro di protezione. Sostiene, in seguito, che l'indice di sfruttamento dello 0.6 è palesemente inadeguato per l'occupazione e l'altezza concessi nelle zone R4 del nuovo piano rispettivamente RCA del previgente; tanto più che questo parametro non si pone in relazione diretta con la volumetria degli edifici. Sostiene inoltre che l'indice di sfruttamento di svariati fondi situati in questo particolare settore è superiore a 0.6. Pure legittimo risulta infine, secondo il ricorrente, il cambiamento di zona riservato ai mapp. 1860 e 3841, incuneati tra il cimitero e la linea ferroviaria, volto ad adeguare il loro disciplinamento a quello delle zone limitrofe ubicate a monte dell'asse ferroviario.

E. 7.4

In concreto, com'è stato appena spiegato, il comune ha abbandonato le zone RCA per sostituirle con le zone residenziali intensive (R5), salvo che per quanto concerne la zona RCA inserita nel perimetro di rispetto della Ca' di Ferro, che qui interessa, che è stata attribuita alla zona residenziale semi-intensiva (R4). Già in vigenza del vecchio regime a questo settore era stato riservato un indice di sfruttamento minore rispetto a quello assegnato alle altre zone RCA (0.6 anziché 0.8). Mediante il passaggio ai nuovi azzonamenti il comune ha voluto mettere in atto l'obiettivo di fondo di densificare moderatamente l'insediamento (cfr. consid. 6.4.) anche per questo settore, tenendo comunque sia presente la sua specificità. Quest'ultimo comparto ha difatti visto crescere l'indice di sfruttamento concesso da 0.6 (zona RCA appositamente prevista per lo stesso dal piano regolatore approvato l'11 gennaio 1984) a 0.8 [zona residenziale semi-intensiva (R4) del nuovo piano regolatore]. Le altre zone RCA hanno invece beneficiato di un aumento dell'indice di sfruttamento da 0.8 a 1.0, tale l'indice sancito dal nuovo piano regolatore per

le zone residenziali intensive (R5). Tra le riflessioni che hanno condotto a questo risultato, sia in sede di primo piano regolatore, sia in quella dell'attuale, vi è motivo di credere che abbiano figurato anche, ma non solo, considerazioni attinenti alla protezione della Ca' di Ferro. Ciononostante il Consiglio di Stato ha reputato, in buona sostanza, che questo provvedimento restrittivo non fosse sufficiente per tener conto della delicatezza dei luoghi, ed ha operato un (ulteriore) taglio, vincolando il comparto al rispetto dell'indice di sfruttamento originario. Ora, il Tribunale non condivide questo intervento, sostanzialmente inutile ma comunque eccedente lo stretto necessario per legittimare una limitazione della proprietà privata allo scopo di proteggere il bene culturale di interesse cantonale in discussione. In effetti, oltre al contenimento dell'indice di sfruttamento già praticato dal comune sull'area in oggetto, separata dal complesso della Ca' di Ferro dalla linea ferroviaria, e che sale con una certa pendenza sino a via Rinaldo Simen, questo bene culturale è ulteriormente tutelato - per quanto concerne il settore medesimo - dalla presenza di una linea di arretramento delle costruzioni di 15 m rispetto al tracciato della ferrovia ed, inoltre, dal divieto, all'interno del perimetro di rispetto, di realizzare interventi suscettibili di compromettere la conservazione o la valorizzazione del bene sancita all'art. 22 cpv. 2 LBC. Ora, la protezione del complesso monumentale in discussione può e deve essere attuata, a questo punto, in primo luogo attraverso questi specifici strumenti mirati, piuttosto che tentare di ulteriormente ridurre d'acchito un parametro edilizio di ordine generale ed oltretutto con funzione ausiliaria (cfr. STA 52.1995.576 del 15 luglio 1996, consid. 4.3, 52.1997.70 del 15 luglio 1997 consid. 4.2.; Adelio Scolari, Commentario, Cadenazzo 1997, ad art. 37 n. 1110 e 1113) come l'indice di sfruttamento: parametro peraltro già attenuato per tenere conto di questa finalità, la cui differente quantità in un settore così esteso come quello in oggetto potrebbe rivelarsi - dandosi il caso - anche di scarsa o nessuna importanza per la tutela del bene (cfr. nello stesso senso DTF 115 Ia 370 consid. 5). Il sopralluogo esperito dal Tribunale convalida appieno questa conclusione, laddove in particolare è stata constatata l'edificazione, di recente approvazione ed ancora in corso, del complesso residenziale al mapp. 1748, fondo situato immediatamente a monte del bene, dal quale è separato dalla ferrovia. Questa realizzazione, la più vicina che potrebbe sorgere verso la Ca' di Ferro, disposta lungo la linea di arretramento di 15 m, dimostra come siano gli ingombri dell'edificio (in particolare quello verticale, determinato dalla lunghezza della costruzione e dalla sua altezza) e la sua distanza rispetto al bene protetto - tutti parametri approvati ed in vigore - a mettere semmai in forse la sua tutela. Un'ulteriore, generalizzata riduzione dell'indice di sfruttamento, che non si pone in relazione diretta con tale ingombro e che è indipendente dalla fissazione della menzionata linea di arretramento, non appare pertanto, in concreto, indispensabile per proteggere il bene e rappresenta, di conseguenza, un'indebita ingerenza nelle competenze pianificatorie del comune ed un sacrificio sproporzionato per i proprietari toccati.

E. 7.5

Su questo oggetto il ricorso del comune dev'essere integralmente accolto. La zona residenziale semi-intensiva (R4) e quella residenziale semi-estensiva (R3) poste all'interno del perimetro di protezione della Ca' di Ferro vengono approvate, così come adottate dal consiglio comunale, con l'indice di sfruttamento di 0.8 rispettivamente 0.7.

E. 8

Non approvazione dell'area speciale centro paese

E. 8.1

L'area speciale centro paese è una sottozona della zona residenziale intensiva (R5), la cui disciplina edificatoria è retta da un'apposita scheda grafica, cui è allegato un piano in scala 1:1000 (cfr. art. 30 lett. b NAPR; scheda grafica n. 1 e relativa rappresentazione grafica). È costituita dalla fascia di territorio posto immediatamente a valle di via San Gottardo, che va dal confine con Muralto sino a via Verbanò; al centro di questa fascia si trova la sede dell'amministrazione comunale. L'area speciale è stata suddivisa, a questo scopo, in 5 comparti, destinati principalmente a residenza e commercio, tranne il comparto C. L'edificazione è fissata attraverso linee di allineamento, di arretramento e l'altezza massima degli edifici, di 13.50 m.

E. 8.2

Il Consiglio di Stato ha preliminarmente stralciato il comparto C, ove è ubicata la casa comunale, assegnandolo alla zona AP/EP. Esso ha inoltre negato l'approvazione dell'ulteriore area in oggetto, per il motivo che l'indice di sfruttamento applicabile alla zona R5, pari a 1.0, appariva nettamente insufficiente per poter realizzare le costruzioni possibili secondo gli altri parametri predisposti per questa specifica zona: linee di allineamento, linee di arretramento, altezza di 13.50 m (cfr. ris. impugnata, pag. 52 seg., 118 seg.).

E. 8.3

Il comune contesta la seconda decisione su questo oggetto. Esso ricorda che la disciplina istituita per l'area speciale centro paese riprende quella dell'art. 35 cpv. 8 NAPR 1984, che non prevedeva un indice di sfruttamento.

E. 8.4

Anche su questo oggetto il gravame merita tutela. In effetti, l'area speciale centro paese si propone come continuazione ed estensione del perimetro con "costruzioni ad ubicazione vincolata" che era stato ricavato all'interno della previgente zona RCA, nel tratto (sempre affacciato su via San Gottardo e) compreso tra via Verbanò e via Motta mediante variante di piano regolatore approvata dal Consiglio di Stato il 28 novembre 1989. Tramite la stessa era stato previsto all'interno di questo perimetro un'edificazione intensa e raggruppata a valle della strada, caratterizzata dall'obbligo di progettare le facciate direttamente lungo via San Gottardo e di realizzare dei portici lungo la stessa, volta a creare un polo di attrazione centrale e vitale, con contenuti adeguati come commerci, residenze e negozi; la variante costituiva, sostanzialmente, un piano particolareggiato legittimamente allestito in forma semplificata, che conferiva un maggior potenziale di volume edificabile al comparto, in vista di trasformarlo in un centro di vita sociale e commerciale più interessante e nello stesso tempo di permettere il recupero e la riqualifica del tessuto architettonico ed urbanistico mediante una nuova tipologia degli edifici. Evadendo un ricorso rivolto contro il rilascio di una licenza edilizia in questo settore (mapp. 1072), dopo un esame molto approfondito della genesi, degli obiettivi e delle giustificazioni di questo particolare disciplinamento, cui si rinvia per amore di brevità, questo Tribunale aveva concluso che "gli edifici da realizzare entro il perimetro per costruzioni ad ubicazione vincolata di cui all'art. 35 cpv. 8 NAPR non devono rispettare gli indici di occupazione e di sfruttamento sanciti al capoverso 2 (e per i supplementi 5 e 7) della stessa disposizione. L'edificazione in quell'area è pertanto semplicemente delimitata dalla linea di costruzione (obbligatoria) ed inoltre dalle profondità ed altezza massime degli edifici rispetto a via San Gottardo stabilite dal menzionato capoverso: quanto basta per definire l'ubicazione nonché gli ingombri in

superficie ed altezza degli stessi ." (cfr. STA 52.1997.70 del 15 luglio 1997 consid. 3, riconfermata in STA 52.1999.331 del 4 aprile 2000 relativa al mapp. 1066). Va rilevato, per inciso, che lo stesso Governo, il quale per l'occasione aveva annullato, per palese superamento degli indici, la licenza, poi ripristinata dal Tribunale, aveva invece sostenuto con fermezza la tesi opposta in sede di approvazione della variante, contestualmente alla quale aveva respinto un ricorso rivolto proprio contro la mancanza di parametri edilizi per il perimetro in discussione (cfr. ris. 28 novembre 1989 cit., pag. 22 seg.).

E. 8.5

Ferme queste premesse, il ricorso dev'essere accolto, giacché l'area speciale centro paese, subentrata al perimetro con "costruzioni ad ubicazione vincolata" del previgente piano regolatore, non è tenuta ad ossequiare - proprio perché tale - l'indice di sfruttamento prescritto nella zona residenziale intensiva (R5), la cui applicazione ne menomerebbe gravemente gli scopi. L'area in discussione dev'essere, di conseguenza, approvata così come adottata dal consiglio comunale, ad eccezione del comparto C, il cui stralcio non è stato impugnato dal comune.

E. 9

Modifica d'ufficio della scheda grafica n. 2 concernente la zona speciale dell'Esplanade (ZSE)

E. 9.1

Il Consiglio di Stato ha approvato la zona speciale dell'Esplanade (ZSE), che concerne la maggior parte della proprietà ove è inserito l'omonimo albergo, retta da un'apposita scheda grafica (scheda grafica n. 2, cui rinvia l'art. 34 NAPR), apportandovi comunque alcune modifiche d'ufficio. Tra queste, il Governo ha inserito nella disciplina prevista dalla scheda di questa zona una norma identica a quella che aveva introdotto d'ufficio all'art. 61 NAPR, concernente gli abbuoni per attività alberghiere (trattati al consid. 5 che precede), secondo cui (cfr. ris. impugnata, pag. 55, 85 seg., 118): " ... il proprietario deve sottoscrivere una convenzione che garantisce l'uso per scopi alberghieri per una durata di almeno 20 anni. In caso di cambiamento di destinazione prima del termine, il proprietario si impegna a retrocedere al comune almeno il 50% del maggior valore ricavato grazie al Bonus secondo le modalità contenute nelle singole convenzioni. ".

E. 9.2

Il comune, che non ha contestato questa disposizione nella misura in cui era stata inserita nella normativa concernente gli abbuoni per attività alberghiere (nuovo capoverso 6 dell'art. 61 NAPR), la censura invece relativamente alla zona speciale dell'Esplanade, dove non sono previsti degli abbuoni.

E. 9.3

Con risoluzione n. 3108 del 24 giugno 2009 il Governo, atteso come alla zona in oggetto non sia stato assegnato un indice di sfruttamento e non possano, di conseguenza, essere assegnati degli abbuoni per attività alberghiere, ha annullato questa modifica d'ufficio. Il ricorso, su questo oggetto, dev'essere dunque stralciato dai ruoli.

E. 9.4

Va peraltro rilevato, per completezza, che questo Tribunale aveva recentemente censurato, dietro ricorso di un comune (in concreto: Locarno) che si doleva di una lesione della sua

autonomia, la decisione del Consiglio di Stato di obbligarlo a introdurre condizioni analoghe a quelle appena menzionate per poter concedere abbuoni sull'indice di sfruttamento; in quell'occasione il Tribunale ha pertanto lasciato aperto il quesito circa la legittimità di una tale regolamentazione, qualora il comune l'avesse spontaneamente voluta introdurre (STA 90.2004.5 del 10 aprile 2007). Le considerazioni svolte in quel procedimento, cui si rinvia per economia di motivazione, interesserebbero in primo luogo - per quanto concerne il comune di Minusio - la modifica forzata dell'art. 61 NAPR operata dal Consiglio di Stato, rimasta incontestata, ma basterebbero nello stesso tempo, anche a titolo autonomo, per censurare la modifica della scheda grafica n. 2 concernente la zona speciale dell'Esplanade, frattanto ritirata dal Governo.

E. 10

Non approvazione dell'art. 60 NAPR e sua sostituzione con l'art. 31 NAPR del piano regolatore previgente, adattato

E. 10.1

Il comune ha riconfermato la limitazione delle residenze secondarie sul suo territorio tramite una dettagliata normativa ancorata all'art. 60 NAPR, il cui capoverso 4 recita come segue: " Il numero complessivo degli appartamenti destinati alla residenza secondaria rispetto al totale di tutti gli appartamenti all'interno delle singole zone edificabili viene stabilito come segue: - NV Minusio, Rivapiana e Mondacce 50% -
ZM/R5/R4 25% -
R3 30% -
R2 70% ".

E. 10.2

Il Consiglio di Stato (cfr. ris. impugnata, pag. 56-59, 81 seg., 118), dopo aver rilevato come la percentuale delle residenze secondarie nel comune di Minusio fosse pari al 30%, superiore quindi a quella stabilita in sede di piano direttore, ha rilevato che - rispetto alla normativa previgente - la nuova proposta non prendeva più in considerazione né la SUL, ma il numero di alloggi, né la singola particella, ma l'intera zona. Se, da un canto, la sostituzione della SUL con il numero di appartamenti non poneva dei problemi, per contro la possibilità di realizzare degli edifici interamente destinati a residenza secondaria, sino al raggiungimento della percentuale massima di residenze secondarie sancita dalla norma per ciascuna zona, creava situazioni di squilibrio (concentrazione delle residenze secondarie in pochi comparti), favoriva operazioni speculative (incitamento a costruire residenze secondarie, con la prospettiva di un maggior guadagno al momento della vendita) e fondava infine delle discriminazioni tra proprietari (chi costruiva prima poteva consumare la percentuale a disposizione per l'intera zona). In assenza di un contenimento preventivo del fenomeno delle residenze secondarie, possibile ad esempio mediante la determinazione di una percentuale massima delle stesse riferita a ciascun fondo, ed inoltre ritenendo esagerata la percentuale proposta dal comune per la zona collinare (R2), del 70%, il Governo ha ritenuto di non approvare la norma proposta, ripristinando il contenuto dell'art. 31 NAPR del previgente piano regolatore, approvato l'11 gennaio 1984, e delle relative varianti (la disposizione era stata introdotta - come art. 31bis NAPR - con variante approvata dal Governo il 10 novembre 1987). Per permetterne l'applicazione, il Consiglio di Stato ha ripristinato anche l'abrogata suddivisione del piano regolatore in zone di utilizzazione. Il capoverso 3 di questa disposizione, che è stata inserita d'ufficio quale art. 60 NAPR

prevede, di conseguenza, che: " La percentuale massima della SUL ammessa per i singoli fondi, che può essere destinata alla residenza secondaria è determinata applicando per i singoli fondi la zona di appartenenza del PR 1989 ed è la seguente: - zona NV 50% - zona R3 30% - zona RCA 25% - zona R2a 50% - Zona R5 20% - zona R2b 50% - zona R4 25% - zona Rp2 50% In caso di mancato sfruttamento integrale del fondo, fa stato la SUL effettivamente realizzata. Nelle zone R2a, R2b e Rp2, i limiti sopra indicati non si applicano alle costruzioni monofamigliari su fondi con una superficie superiore a mq 700. ".

E. 10.3

Anche su questo oggetto il ricorrente chiede la conferma della propria proposta. Dopo aver rilevato che la percentuale di residenze secondarie si attesta al 25.3%, al di sotto della soglia del 30% contemplata nella revisione del piano direttore, e che la presenza di tali residenze non hanno sortito effetti negativi per il comune, quest'ultimo sostiene la legittimità della propria scelta, contestando partitamente gli argomenti addotti dal Governo per disattenderla.

E. 10.4

Quando l'eccesso di residenze secondarie arrischia di compromettere l'equilibrio con gli alloggi primari, un intervento pianificatorio che le disciplini è, di massima, conforme ai principi e agli scopi della legge federale sulla pianificazione del territorio e all'interesse pubblico. Il problema delle residenze secondarie riveste infatti una notevole importanza dal punto di vista della pianificazione del territorio nei Cantoni di montagna e nelle regioni turistiche, perché il loro moltiplicarsi comporta segnatamente il pericolo di uno spreco del terreno e di uno squilibrio della residenza. Il fenomeno, se eccessivo, o incontrollato, rischia inoltre di provocare, per lunghi periodi dell'anno, lo spopolamento del comune o comunque una forte contrazione dei suoi abitanti, con il conseguente impoverimento della vita socio-culturale, e comporta altresì un forte squilibrio nello sfruttamento delle infrastrutture e delle prestazioni dell'ente pubblico. Le problematiche delle residenze secondarie possono d'altronde presentarsi anche nelle grandi città (RDAT I-2000 n. 23 consid. 3b con rinvii; inoltre sentenza del Tribunale federale 1C_469/2008 del 26 maggio 2009, consid. 2.7 e 3.3).

E. 10.5

Nel caso concreto, non è controverso il principio della limitazione delle residenze secondarie che potranno essere insediate sul territorio comunale, bensì la misura e le modalità di attuazione della stessa.

E. 10.5.1

Per quanto attiene a quest'ultimo aspetto, il Governo ha condiviso la sostituzione del parametro di riferimento della SUL con quello, di più facile applicazione, del numero degli appartamenti. Si è invece distanziato dalla proposta del comune per quanto concerneva la presa in considerazione, come secondo parametro di riferimento, di quello dell'intera zona edificabile cui apparteneva il fondo interessato anziché di quest'ultimo. E questo perché la normativa, così come concepita, non permetteva di contenere preventivamente la realizzazione di residenze di quest'indole. Motivazione ribadita anche in sede di risposta al ricorso del comune, allestita dalla Divisione dello sviluppo territoriale per conto del

Consiglio di Stato, secondo cui, nell'ottica del piano direttore, "l'obiettivo è quello di contenere il più possibile l'eccessivo proliferare delle residenze secondarie ..." (cfr. risposta 17 dicembre 2008, pag. 6). Il Tribunale non condivide questa opinione. Intanto è bene precisare, ancorché ovvio, che secondo la normativa proposta dal comune la percentuale di residenze secondarie (di cui si discuterà in seguito) è intesa siccome riferita, a tenore del testo della norma stessa, "a tutti gli appartamenti" : la progressione di appartamenti ad uso di vacanza non può quindi mai eccedere, proporzionalmente, quella di tutti gli appartamenti esistenti all'interno di una determinata zona di utilizzazione. Ferma questa precisazione, va rilevato che il piano direttore del 1990, nella cui completa vigenza è stata adottata, il 13 marzo 2006, la revisione del piano regolatore e che è ancora oggi in vigore [solo gli obiettivi pianificatori cantonali sono frattanto stati sostituiti con decreto legislativo del 26 giugno 2007 (RL 7.1.1.1.2)], prevede semplicemente di "limitare le residenze secondarie quando il loro numero e la loro concentrazione creassero tensioni sul mercato dell'alloggio o impedissero il raggiungimento degli obiettivi del Piano regolatore" (cfr. decreto legislativo concernente gli obiettivi pianificatori cantonali del Piano direttore, del 12 dicembre 1990, obiettivo A.10 lett. g, BU 1991, 37). La chiara formulazione di quest'obiettivo, vincolante per le autorità (art. 9 cpv. 1 LPT, 22 cpv. 1 LALPT), è da intendere nel senso che i comuni non sono obbligati a limitare le residenze secondarie sintanto che queste non cagionano le conseguenze negative appena descritte. Il fatto che i comuni, in omaggio alla loro autonomia, introducano spontaneamente una limitazione delle residenze di tale indole a titolo preventivo, non facoltizza, di conseguenza, il Cantone ad intervenire per dettare le condizioni delle relative restrizioni in applicazione del piano direttore. In altri termini, in virtù della pianificazione cantonale, un comune è libero di autorizzare, senza restrizioni, la creazione di residenze secondarie sul suo territorio sino al momento in cui queste creano tensioni sul mercato dell'alloggio e impediscono il conseguimento degli obiettivi del piano regolatore: momento in cui scatta l'obbligo di contingentarle. Sia soggiunto, per completezza, che gli atti (vincolanti) del piano direttore del 1990 non fissano una soglia massima per la realizzazione di residenze secondarie come il nuovo piano, in fase di approvazione, ma i relativi studi (a carattere meramente indicativo) ipotizzano delle percentuali teoriche più severe (percentuali d'allarme del 10% nel centro, dal 10 al 20% nella corona, dal 10% al 30% nel retroterra, nessun limite in montagna; cfr. Piano direttore cantonale, Progetto per la seconda consultazione, maggio 1996, pag. 3.73 segg. e relativo allegato n. 3). Non è questa la sede per disquisire sulla portata di questi studi e sul riscontro che è stato riservato ai medesimi dalle autorità proposte alla pianificazione. Dev'essere tuttavia ricordato - per quanto almeno concerne il comune di Minusio - che, malgrado gli stessi, con risoluzione 28 marzo 1995 il Consiglio di Stato aveva approvato l'abrogazione dell'art. 31 NAPR del previgente piano regolatore, la quale avrebbe condotto ad una deregolamentazione del fenomeno delle residenze secondarie sul territorio comunale. Questa norma, che il Governo vorrebbe oggi insistentemente perpetuare mediante la risoluzione impugnata, è dunque rimasta in vigore sino all'avvento del nuovo piano regolatore grazie alla sentenza 90.1995.78 dell'8 luglio 1996 del Tribunale della pianificazione del territorio (frattanto integrato in questa Camera), il quale aveva accolto il ricorso di un cittadino attivo di Minusio censurante questa decisione, atteso come il fenomeno delle residenze secondarie si attestasse su proporzioni importanti (30% delle abitazioni): donde la necessità di regolamentarlo. Questa sentenza è stata convalidata dal Tribunale federale, cui si era rivolto il comune, con giudicato 31 gennaio 1997 (pubbl. in: RDAT II-1997 n. 23). In termini analoghi ed anche più precisi

sotto l'aspetto quantitativo, che verrà affrontato in seguito, si esprime il nuovo piano direttore, in fase di approvazione, attraverso la scheda di coordinamento R6, adottata dal Consiglio di Stato - insieme alle altre schede ad ai piani - il 20 maggio 2009 e pubblicata nel periodo 24 agosto-22 settembre 2009 (cfr. FU 63/2009 dell'11 agosto 2009, 5841), la cui cifra 2.4 degli indirizzi (ossia degli obiettivi), che sono vincolanti, prevede, anzitutto, alla lett. a, che "La proliferazione delle residenze secondarie va limitata là dove la percentuale è eccessiva in rapporto alla vocazione e alla gerarchia degli insediamenti (regioni funzionali) (CdS; 1986)", e in seguito, alla lett. c, che "Inoltre i Comuni nei quali la percentuale delle residenze secondarie raggiunge il 30% rispetto agli alloggi già costruiti all'interno di una determinata zona edificabile, devono affrontare la situazione attraverso il loro PR e se del caso approntare adeguate misure di contenimento." Disposizione, quest'ultima, che sembra fatta su misura per permettere l'approvazione, nel principio, della normativa proposta dal comune di Minusio. Il fatto che la soluzione approntata dall'ente locale possa provocare un accresciuto, immediato interesse per la costruzione di residenze secondarie nel comune (sino all'esaurimento del contingente calcolato sul numero totale degli alloggi esistenti nella zona interessata) può effettivamente suscitare qualche perplessità, ma non può essere sanzionato dal Tribunale, nemmeno facendo capo al pieno potere cognitivo di cui dispone per l'occasione. Verrebbe altrimenti indebitamente soffocata l'autonomia decisionale del comune di gestire liberamente, entro il quadro tracciato dall'ordinamento cantonale, il proprio territorio. Del pari, la controversa normativa non ingenera disparità di trattamento. Intanto essa assicura sempre a chi vuole costruire dei nuovi alloggi la percentuale prescritta dall'art. 60 cpv. 4 NAPR. Semmai essa mette a disposizione di costui la possibilità di inserire nell'edificio di nuova costruzione una percentuale superiore di residenze secondarie rispetto a quanto concesso dalla menzionata norma, qualora chi ha già edificato non abbia sfruttato completamente questa percentuale. Il ripristino del previgente art. 31 NAPR disposto d'imperio dal Consiglio di Stato in luogo dell'approvazione del nuovo art. 60 NAPR appare pertanto lesivo dell'autonomia del comune.

E. 10.5.2

Per quanto concerne la misura della limitazione delle residenze secondarie, il Governo ha in linea di principio avallato le percentuali adottate dal comune (cfr. ris. impugnata, pag. 59). La sola differenza sostanziale concerne la quantità di residenze secondarie che possono essere ricavate nella zona residenziale estensiva (R2) - concentrata essenzialmente nel settore collinare del comune (a monte di via delle Vigne) e, in misura molto ridotta, in quello della riva del lago - che il comune ha fissato nel 70%. Il Governo, riferendosi alle ora abrogate zone residenziali estensiva (R2a), di collina (R2b) e particolare (Rp2), che sono state riunite, nel nuovo piano regolatore, nella menzionata nuova, suddetta zona residenziale estensiva (R2), ha ritenuto di non poter approvare una percentuale superiore a quella fissata dal precedente piano regolatore, del 50%, conforme - tra l'altro - a quella applicata in svariati comuni limitrofi. Il Tribunale condivide senza esitazione questa correzione, che - sulla scorta di quanto spiegato - avrebbe anche potuto rispettivamente dovuto essere superiore alla luce della pianificazione direttrice di ordine superiore, avuto riguardo alla rilevante importanza, in termini di insediativi, della nuova zona residenziale estensiva (R2), la quale rappresenta il 30% delle UI di tutte le zone edificabili secondo i dati presentati dal comune (cfr. calcolo della contenibilità del piano regolatore a pieno sfruttamento, allegato n. 3 al rapporto di pianificazione): percentuale che lievita persino al 38% a tenore del calcolo della contenibilità effettuato dal Consiglio di Stato (cfr. ris. impugnata, pag. 34). Un inasprimento del provvedimento restrittivo messo in atto dal

Consiglio di Stato, dovesse per avventura risultare troppo blando, non entra tuttavia in linea di conto, stante il divieto, per il Tribunale, di operare una reformatio in peius (art. 65 cpv. 4 LPamm).

E. 10.6

In conclusione, su questo oggetto, il ricorso del comune dev'essere parzialmente accolto. L'art. 60 NAPR deve essere di conseguenza approvato così come proposto dal comune ricorrente, fatta salva la percentuale di residenze secondarie concernenti la zona residenziale estensiva (R2), che viene ridotta - conformemente a quanto disposto dal Consiglio di Stato - dal 70% al 50%.

E. 11

Non approvazione del tracciato della teleferica della Val Resa

E. 11.1

Giusta l'art. 57 NAPR, " Nel piano sono indicati il tracciato nonché gli impianti tecnici annessi alla teleferica della Val Resa. " Il tracciato della teleferica è effettivamente riportato nel piano del paesaggio del comparto montano.

E. 11.2

Il Consiglio di Stato, dopo aver ricordato la proposta dei comuni di Minusio e di Brione s. Minusio di pianificare una (nuova) funivia in Val Resa, preavvisata negativamente dal dipartimento con esame preliminare del 7 febbraio 2001, ha ritenuto di non poter approvare nemmeno la rappresentazione del tracciato della teleferica esistente, per difetto di interesse pubblico, stralciandolo dagli atti del piano regolatore, insieme all'art. 57 NAPR (cfr. ris. impugnata, pag. 30 seg., 82, 117).

E. 11.3

Il comune contesta lo stralcio di questo impianto, realizzato all'inizio degli anni '90 dal locale sci club per il trasporto di materiale all'alpe Cardada, dove è stato ristrutturato uno stallone patriziale, trasformato in ostello (60 posti letto), di forte richiamo turistico e ricreativo, cui fanno capo anche le scuole elementari di Minusio. Abbandonata l'intenzione di realizzare una funivia per il trasporto di persone, il cui consolidamento pianificatorio è naufragato a livello di esame preliminare, il ricorrente ritiene necessario conferire al tracciato dell'impianto esistente (ed in esercizio), in quanto indispensabile per la sopravvivenza dell'infrastruttura turistico-alberghiera sull'alpe di Cardada, per lo meno lo statuto di attrezzatura di interesse pubblico di proprietà di enti privati, da riportare nel piano delle AP/EP, nel piano del traffico e - a titolo indicativo - nel piano del paesaggio. E questo per assicurare la possibilità di realizzare interventi di miglioria, l'ottenimento - a questo scopo - di diritti sui fondi di terzi, come pure un'eventuale acquisizione da parte dell'ente pubblico, qualora gli enti privati non fossero più in grado di continuarne l'esercizio.

E. 11.4

Le tesi del comune non possono essere tutelate già per motivi d'ordine. In effetti, il ricorrente specifica per la prima volta, in questa sede, a quale titolo la funivia dev'essere classificata (attrezzatura d'interesse pubblico di proprietà di enti privati) e in quali rappresentazioni grafiche dev'essere riportata (piano delle AP/EP, piano del traffico e - a titolo indicativo - piano del paesaggio). In linea di principio, però, nessuna di queste rivendicazioni corrisponde a quanto è stato deciso dal consiglio comunale, per cui le

relative domande ricorsuali devono essere dichiarate d'acchito inammissibili. Al pari di quello del privato che contesta unicamente la risoluzione governativa (e che quindi non è insorto dinanzi al Consiglio di Stato contro il contenuto del piano regolatore), l'interesse a ricorrere del comune è difatti circoscritto al ripristino della proposta pianificatoria adottata dal legislativo comunale, modificata dal Consiglio di Stato (art. 38 cpv. 4 lett. a e c LALPT). Né l'uno, né l'altro sono abilitati a proporre una terza soluzione. Può richiamarsi a un interesse (degnò di protezione, ovvero legittimo) più ampio, che gli permette di formulare delle conclusioni proprie, differenti da quelle stabilite a livello comunale o governativo, solo chi è previamente insorto dinanzi al Governo contro la deliberazione del legislativo comunale e che può, di conseguenza, fondare la sua legittimazione sull'ipotesi contemplata dall'art 38 cpv. 4 lett. b LALPT; ipotesi che è - ovviamente - preclusa al comune. L'unica domanda che potrebbe essere considerata ricevibile è quella riferita all'indicazione del tracciato della teleferica in oggetto nel piano del paesaggio, che corrisponde a quanto effettivamente stabilito dal consiglio comunale. Il ricorrente precisa inoltre che questa indicazione deve avere luogo "a titolo indicativo". Ora, tuttavia, dagli atti del piano regolatore non risulta in nessun modo che il tracciato in oggetto sia stato determinato a titolo indicativo nel piano del paesaggio, né ciò sarebbe ammissibile: le rappresentazioni grafiche devono difatti avere carattere vincolante (cfr. art. 21 cpv. 1 LPT; 26 cpv. 1 LALPT; cfr. per il caso eccezionale, espressamente autorizzato dall'art. 28 cpv. 2 lett. 1 LALPT, delle zone esposte a pericoli naturali, STPT 90.2003.113 del 29 agosto 2005, consid. 3.5.).

E. 11.5

Se, quindi, l'insorgente intende proporre l'assegnazione dell'impianto tra le attrezzature di interesse pubblico, provvedendo nel contempo ad assicurarne un adeguato riscontro nelle rappresentazioni grafiche, è tenuto a seguire la via della variante di piano regolatore. Il relativo esame di merito rimane, a ogni buon conto, riservato.

E. 11.6

Il ricorso del comune, su questo oggetto, deve dunque essere respinto.

E. 12

Modifica d'ufficio dell'art. 14 NAPR

E. 12.1

L'art. 14 NAPR proposto dal comune, intitolato limitativamente "Terreni in pendenza", recita come segue: " 1. L'altezza dell'edificio è misurata in corrispondenza delle facciate, ossia dei muri perimetrali esterni, dal terreno sistemato al filo superiore del tetto o del canale di gronda o del parapetto e/o ringhiera. Il tutto come allo schema annesso. 2. L'altezza utile di tutte le costruzioni all'interno dei fondi viene misurata dal terreno sistemato con un terrapieno della profondità di almeno m

E. 12.2

Nella risoluzione impugnata il Consiglio di Stato ha rilevato che le NAPR non contemplassero lo schema richiamato all'art. 14 delle stesse; in ogni caso questa disposizione è stata ritenuta, senza ulteriore motivazione, contraria alla legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE; RL 7.1.2.1), per cui è stata interamente stralciata, tranne il capoverso 1, che è stato sostituito con il testo dell'art. 40 cpv. 1 LE (cfr. ris. impugnata, pag. 72 seg., 118).

E. 12.3

Il comune postula l'approvazione integrale dell'art. 14 NAPR così come proposto, in quanto conforme con l'ordinamento di rango superiore. Produce lo schema richiamato all'art. 14 NAPR, debitamente adottato dal suo legislativo, dolendosi del fatto che il Governo non glielo abbia richiesto.

E. 12.4

Come il Tribunale aveva già spiegato al considerando 4.1 del giudizio 90.2008.55-46 dell'8 luglio 2009, con cui aveva convalidato l'art. 12 NAPR, attraverso il quale il comune aveva proposto di eccettuare - a determinate condizioni - gli attici dal computo dell'altezza degli edifici, gli art. 40 seg. LE stabiliscono il modo di misurare l'altezza degli edifici in assenza di specifiche disposizioni comunali. Per questo motivo, l'art. 14 cpv. 1 NAPR adottato dal consiglio comunale, che oltretutto ha un tenore molto simile a quello dell'art. 40 cpv. 1 LE, è del tutto legittimo. La stessa conclusione si impone anche per gli altri capoversi della disposizione, per i quali il Consiglio di Stato non ha peraltro individuato un preciso, ulteriore motivo di contrasto con la legislazione edilizia cantonale.

E. 12.5

L'impugnativa dev'essere accolta su questo punto. L'art. 14 NAPR dev'essere dunque approvato così come adottato dal consiglio comunale.

E. 13

Nel complesso, in quanto non dev'essere stralciato dai ruoli, il ricorso dev'essere parzialmente accolto. Poiché il comune non è comparso in causa per tutelare interessi economici propri, bensì in veste di ente pianificante, si prescinde dal prelievo di tassa e spese di giudizio (art. 28 LPamm). Lo Stato è inoltre tenuto a versare all'insorgente, che si è avvalso del patrocinio di un avvocato, delle ripetibili commisurate all'esito dell'impugnativa (art. 31 LPamm). Per questi motivi, visti gli art. 1, 2, 3, 14, 15, 16 LPT, 24 segg. LALPT, 3, 18, 28, 31, 60, 61 LPamm dichiara e pronuncia 1. In quanto non dev'essere stralciato dai ruoli, il ricorso è parzialmente accolto. Di conseguenza: 1.1. La risoluzione 9 luglio 2008 (n. 3687) con cui il Consiglio di Stato ha approvato la revisione del piano regolatore del comune di Minusio è annullata nella misura in cui non approva: - per la parte non boschiva, la zona residenziale estensiva (R2) nel settore ubicato nella parte finale di via Moranda, a monte della stessa, composto dai mapp. 2482, 2483, 2486, 2490, 2491, 2671; - gli abbuoni sull'indice di sfruttamento previsti agli art. 30 cpv. 4, 31 cpv. 4, 32 cpv. 4 NAPR; - gli abbuoni sull'indice di sfruttamento per l'attività alberghiera previsti all'art. 61 cpv. 2 NAPR e li riduce tutti alla misura massima del 20%; - la zona residenziale semi-intensiva (R4) e quella residenziale semi-estensiva (R3) poste all'interno del perimetro di rispetto della Ca' di Ferro; - l'area speciale centro paese, tranne il comparto C; - l'art. 60 NAPR e lo modifica d'ufficio; - l'art.

E. 14

NAPR e lo modifica d'ufficio. 1.2. Le zone edificabili suddette, l'area speciale centro paese, gli abbuoni, gli articoli di cui sub 1.1. sono approvati così come adottati dal consiglio comunale di Minusio; fanno eccezione: - per l'area speciale centro paese, il comparto C, stralciato dal Consiglio di Stato con decisione rimasta inimpugnata; - la percentuale di residenze secondarie che possono essere inserite nella zona residenziale estensiva (R2), fissata all'art. 60 cpv. 4 NAPR (al 70%), che è approvata dal Tribunale nella misura del

50%. 1.3. La risoluzione 9 luglio 2008 (n. 3687) è inoltre annullata nella misura in cui inserisce d'ufficio all'art. 33 lett. b cpv. 2 NAPR un abbuono sull'indice di sfruttamento per attività turistico-alberghiere. 2. Non si preleva tassa di giustizia. Lo Stato è tenuto a rifondere fr. 5'000.- di ripetibili al comune di Minusio. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale, del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente
La segretaria

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