

TI_GERICHTE 90.2008.49 vom 14. Oktober 2009

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2008.49

FR: TI_GERICHTE 90.2008.49 du 14 octobre 2009

IT: TI_GERICHTE 90.2008.49 del 14 ottobre 2009

Regeste

Autonomia del comune in materia pianificatoria

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale è data, il ricorso è tempestivo (art. 38 cpv. 1 legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio, del 23 maggio 1990; LALPT; RL 7.1.1.1) e la legittimazione del ricorrente certa (art. 38 cpv. 4 lett. c LALPT). Il gravame è pertanto, in principio, ricevibile in ordine; rimane riservata l'ammissibilità di singole domande.

E. 1.1

La risoluzione

E. 1.2

La risoluzione 19 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; - inserisce d'ufficio l'art. 54 cpv. 3 NAPR; § Il comune viene tenuto ad affrontare il problema dell'altezza e della distanza delle opere di cinta, per quanto concerne la fascia di territorio compresa tra la strada comunale più prossima al lago e quest'ultimo, insieme alle varianti elencate nella risoluzione impugnata, cifra 5.2, pag. 119 seg. 2. La tassa di giudizio è compensata con le ripetibili. 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
Il segretario

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 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, Raumplanungsgesetz, 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

Annullamento di tutte le modifiche del piano regolatore disposte d'ufficio dal Consiglio di Stato che non potevano essere determinate d'acchito. Questa domanda dev'essere dichiarata irricevibile per insufficiente motivazione, esatta dall'art. 46 cpv. 2. LPamm. Non basta chiedere genericamente di annullare tutte le modifiche di quest'indole: bisogna elencare esattamente di quali decisioni si tratti e per quale motivo ne viene sollecitata la cassazione.

E. 4

Non approvazione dell'aumento dell'indice di sfruttamento per l'area speciale riva lago

E. 4.1

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. 4.2

Il Governo non ha approvato l'incremento dell'indice di sfruttamento, in quanto non giustificato, causa di disomogeneità territoriale e inoltre in contrasto con il declassamento di via alla _____ a strada pedonale (cfr. ris. impugnata, pag. 53 seg., 78). Il Consiglio di Stato ha, in pari tempo, accolto i ricorsi inoltrati dall'Associazione CO 2 e dall'ing. CO 3, 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. 4.3

L'insorgente censura il diniego di approvazione dell'aumento dell'indice di sfruttamento, asserendo che il settore è già stato quasi completamente edificato prima dell'avvento della pianificazione del territorio con stabili sino a tre o quattro piani, che si presentano oltretutto verso via alla _____ con parcheggi o autorimesse. Non sussiste pertanto alcuna omogeneità da salvaguardare. L'insorgente afferma in seguito l'inidoneità dalla riduzione dell'indice di sfruttamento e lo spreco di terreno edificabile che trae seco. Il ricorrente contesta infine l'abbuono per attività turistico-alberghiere, in contrasto con la funzione di via alla _____.

E. 4.4

Per quanto riguarda l'indice di sfruttamento il giudizio dev'essere confermato. Intanto va rilevato che questa censura è ricevibile, in quanto il ricorrente è proprietario del mapp. 1861, che è effettivamente assegnato all'area speciale riva lago. Gli adiacenti mapp. 1754, 1755, 1756, 1757 e 1762 sono invece attribuiti alla zona speciale della _____, colpita da un divieto permanente di costruzione (art. 35 NAPR). Il ricorrente assevera che la maggior parte dei fondi è edificata (ed anche oltre l'indice dello 0.2) antecedentemente all'avvento del (primo e previgente) piano regolatore, approvato dal Governo l'11 gennaio 1984. Questa circostanza poteva però 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 dall'insorgente 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 ricorrente 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 dalla 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 _____ 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 _____, lungo la quale, alternate a singole proprietà private ben mantenute con ricchi giardini, si incontrano altresì il suggestivo nucleo di _____, dotato di un porticciolo, e la _____, 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, che appartiene all'insorgente. 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 _____ conduce alla _____" (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). Il divieto di creare posti auto esterni (art. 33 lett. b cpv. 5 NAPR) e l'obbligo di sistemare i sedimi posti a monte della strada con muri in pietra intonacata (art. 33 lett. b cpv. 6 NAPR), previsti dalla nuova normativa, si inscrivono nel quadro di una miglior integrazione nel contesto della località di quanto sarà costruito rispetto a quanto fatto finora, denunciato dal ricorrente. 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 _____ - una stradina di modeste dimensioni, pavimentata di rosso, che esegue le curve 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 permettono il transito veicolare solo a chi riceve le chiavi dal municipio. A fronte di queste considerazioni, la proposta del comune di raddoppiare l'indice di sfruttamento dell'area speciale riva lago, sostenuta dal ricorrente, 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. Per finire, l'area in discussione dev'essere effettivamente qualificata di "speciale"; ma, proprio per questo motivo, dev'essere eccettuata - ed anzi tenuta al riparo - da una sistematica applicazione dell'obiettivo 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 il Consiglio di Stato 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 standing delle costruzioni esistenti, mantenendo nello stesso tempo il settore al riparo da operazioni speculative, cui un raddoppio indiscriminato dell'indice di sfruttamento avrebbe invece aperto la porta.

E. 4.5

I motivi appena sviluppati condannano tuttavia, 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 ricorrente.

E. 4.6

Per finire, su questo oggetto il ricorso 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. 5

Modifica d'ufficio della gerarchia delle strade (art. 50 NAPR)

E. 5.1

Intervenendo d'ufficio il Consiglio di Stato ha modificato la gerarchia di alcune strade, operando altresì un adeguamento della terminologia impiegata dal comune a quella sancita all'art. 50 cpv. 2 NAPR. L'insorgente chiede l'annullamento di questa decisione, quantomeno per quanto riguarda gli effetti - nuovi, a suo giudizio - su via alla _____, inserita tra le strade pedonali ed ai cui fondi verrebbe di conseguenza negata l'urbanizzazione, poiché riservata ai pedoni ed ai ciclisti.

E. 5.2

A norma dell'art. 38 cpv. 1 LALPT, contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, entro trenta giorni dalla notificazione. Sono legittimati a ricorrere (art. 38 cpv. 4 LALPT) il comune (lett. a), i già ricorrenti per gli stessi motivi (lett. b), ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche d'ufficio disposte dal Governo (lett. c). Il privato cittadino è pertanto legittimato a ricorrere dinanzi a questo tribunale solo se ha precedentemente inoltrato ricorso davanti all'Esecutivo cantonale; fa eccezione l'ipotesi in cui quest'ultimo abbia disposto una modifica rispetto alle decisioni del legislativo comunale, segnatamente quindi un diniego di approvazione rispettivamente una modifica d'ufficio del piano regolatore.

E. 5.3

In concreto via alla _____ è stata classificata come strada pedonale dal consiglio comunale ed il Consiglio di Stato ha approvato questa classificazione. Quest'ultimo ha invece proceduto a rettificare la gerarchia di alcune strade ed ha nel contempo adeguato le definizioni a quelle prescritte dall'art. 5 cpv. 1 della legge sulle strade, del 23 marzo 1983 (Lstr; RL 7.2.1.2) ed alle norme tecniche (VSS), secondo quanto risulta dal nuovo testo dell'art. 50 cpv. 2 NAPR (cfr. ris. impugnata, pag. 63 seg., 81, 118): le strade di collegamento principali sono così diventate autostrade, quelle di raccolta strade di collegamento, quelle di servizio a orientamento veicolare strade di raccolta, quelle di servizio a orientamento pedonale strade di servizio. La classificazione od anche solo la denominazione delle strade pedonali non è, per contro, stata mutata. Il ricorrente non è dunque legittimato a contestarle in questa sede. In effetti, per conseguire questo risultato l'insorgente avrebbe dovuto preliminarmente impugnare dinanzi al Consiglio di Stato, formulando una tale contestazione, la deliberazione di adozione del piano regolatore adottata dal consiglio comunale di Minusio. Non avendolo fatto, ha accettato la soluzione proposta da quest'ultimo. Invano egli sostiene che, attraverso la modifica dell'art. 50 cpv. 2 NAPR, il Consiglio di Stato abbia in realtà rimesso in discussione la funzione della strada in oggetto. E questo poiché tra i vari motivi di diniego dell'incremento dell'indice di sfruttamento per l'area speciale riva lago il Governo aveva accampato anche il "declassamento" della stessa a strada pedonale da parte del nuovo piano regolatore (cfr. ris. impugnata, pag. 54); ora, stando all'insorgente, mai il consiglio comunale avrebbe inteso negare l'accesso veicolare ai fondi posti lungo la stradina. Il ricorrente tenta dunque di appellarsi all'ipotesi della legittimazione a ricorrere prevista all'art. 38 cpv. 4 lett. c LALPT, che permette, a chi dimostra un interesse degno di protezione (ovvero legittimo), di censurare dinanzi al Tribunale le modifiche del piano regolatore (intese in senso ampio: non

si tratta solo delle modifiche d'ufficio ma anche, ad esempio, delle decisioni di non approvazione) disposte dal Governo. Ora, quest'ultimo ha approvato - per quanto concerne via alla _____ - la proposta del comune, che non è stata per nulla influenzata - né direttamente e tantomeno indirettamente - dalla modifica dell'art. 50 cpv. 2 NAPR e tantomeno dai motivi (giusti o sbagliati che possano essere) svolti dal Governo per sostanziare il diniego di avallare l'aumento dell'indice di sfruttamento relativo all'area speciale riva lago. Se l'insorgente, che è peraltro giurista, avesse avuto un qualche dubbio in merito alla funzione che il consiglio comunale intendeva conferire a via alla _____, tenuto conto di quanto prescrive l'art. 5 cpv. 6 Lstr, avrebbe dovuto contestare la relativa deliberazione dinanzi al Governo, postulando, ad esempio, prudenzialmente, la sua classificazione quale strada di servizio. Quest'omissione non può essere recuperata altrimenti.

E. 5.4

Sul questo tema il gravame si appalesa irricevibile.

E. 6

Inserimento d'ufficio dell'art. 54 cpv. 3 NAPR

E. 6.1

La zona speciale della _____ interessa non solo l'edificio protetto e le relative adiacenze, posti tra via alla _____ e la ferrovia, tutti appartenenti al qui ricorrente (mapp. 1754, 1755, 1756, 1757), ma anche una lingua di territorio di circa 200 m di lunghezza compresa tra la menzionata stradina ed il lago. Compongono la stessa il mapp. 1762, di proprietà del ricorrente, ed inoltre i contermini mapp. 2755, 1761 e 1760: fondi tenuti a verde (prati con piantagioni) e che fungono da accesso a lago delle abitazioni ubicati sull'altro lato della strada. In sede di approvazione del piano regolatore il Consiglio di Stato ha rilevato la presenza lungo queste proprietà a lago un'alta siepe che impedisce di fruire sufficientemente della bellezza dei luoghi e del lago. Per questo motivo, richiamandosi all'art. 16 della legge sulla protezione delle rive dei laghi, del 20 novembre 1961 (LRL; RL 7.1.1.3), ha modificato d'ufficio l'art. 54 NAPR, concernente gli accessi e gli ostacoli alla visuale, introducendo un capoverso 3 dal seguente tenore: " Cinte e siepi verso lago, verso strada o tra fondi contigui possono essere alti al massimo 1.20 m dal suolo. Esse devono avere una distanza di 4.0 m dal ciglio delle strade cantonali, comunali e consortili e di 5.0 m dal livello medio del lago. " .

E. 6.2

Il ricorrente contesta questa modifica. In primo luogo perché non sussistono i requisiti per procedere ad una modifica d'ufficio. L'insorgente ricorda poi che le siepi, alte sino a 2 m, ed insistenti sul suo fondo e su quello dei vicini sono precedenti all'entrata in vigore non solo della LRL ma addirittura della legge cantonale previgente a questa, dell'8 ottobre 1952. Non possono pertanto essere rimosse. La restrizione, che - così come formulata - ritorna inoltre applicabile per tutto il territorio comunale, è inoltre lesiva del suo diritto di proprietà, in quanto sproporzionata ed inefficiente.

E. 6.3

La LRL, volta a conseguire una più rigorosa disciplina delle costruzioni nelle zone immediatamente adiacenti alla riva dei laghi per evitare pregiudizi irreparabili a punti panoramici di primario valore, era stata varata con urgenza all'inizio degli anni '60 allo

scopo di consentire lo studio e l'elaborazione degli strumenti pianificatori che disciplinassero le costruzioni attorno alle rive e ne salvaguardassero le esigenze estetiche (cfr. il relativo messaggio del 28 marzo 1961, pubbl. in: Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, RVGC, sessione ordinaria autunnale 1961, pag. 145 segg., 446 seg.). Poiché questi strumenti erano frattanto stati introdotti nella maggior parte dei comuni ticinesi, contestualmente all'emanazione della LALPT - in vigore dal 13 novembre 1990 - il legislatore ha introdotto nella LRL un nuovo art. 5 bis, giusta cui i disposti di carattere edilizio della LRL stessa non sono applicabili nei comuni dotati di un piano regolatore, di un piano particolareggiato o di un piano di utilizzazione approvati. E questo per evitare incongruenze tra le rispettive regolamentazioni in tutti quei comuni rivieraschi dotati di un piano regolatore rispondente ai principi del diritto federale e cantonale (cfr. il relativo messaggio del 31 marzo 1987, pubbl. in: RVGC, sessione ordinaria primaverile 1990, vol. 2, pag. 794 segg., 824).

E. 6.4

L'insorgente contesta, in limine, la facoltà, per il Consiglio di Stato, di effettuare d'ufficio una modifica di tale portata del diritto comunale. Ora, com'è noto, in sede di approvazione di un piano regolatore, quando il Consiglio di Stato ritiene di non poter approvare una determinata soluzione adottata a livello comunale, esso deve di norma retrocedere gli atti all'autorità inferiore per nuova decisione: lo esige, oltre all'art. 37 cpv. 1 2.a frase LALPT, il rispetto dell'autonomia comunale, di cui la menzionata disposizione si pone a tutela. Il Governo può tuttavia apportare delle modifiche d'ufficio al piano regolatore - e sostituirsi pertanto all'esercizio delle competenze che spettano agli organi comunali - quando la nuova regolamentazione può essere determinata d'acchito (segnatamente nel caso di un'unica soluzione, senza possibili alternative) e la modifica tende a colmare una lacuna evidente o ad emendare carenze o errori pianificatori manifesti (RDAT II-2003 n. 53 consid. 5.1, I-2001 n. 17 consid. 4.1. con rinvii). Nella fattispecie è possibile (ma non è certo) che il comune non si sia posto il problema della visibilità del lago lungo le strade che lo costeggiano, ma è altrettanto possibile che avrebbe potuto risolvere questo problema diversamente da quanto imposto dal Consiglio di Stato. Non si trattava difatti di risolvere un aspetto che poteva essere disciplinato tramite un'unica, ben precisa normativa, come quella cantonale, dettata dal Consiglio di Stato: quest'ultima poteva semmai servire come base di partenza, libero poi il comune di adottarla come diritto comunale autonomo oppure di modificarla (inasprendola, attenuandola ecc.) per tenere conto della particolarità dei luoghi dove doveva trovare applicazione rispettivamente alle specifiche situazioni che si intendevano risolvere. Al limite, in presenza di giustificati motivi, poteva anche decidere di non adottarla, eventualmente per certi tratti. Al Consiglio di Stato spettava piuttosto il compito di verificare se la normativa proposta dal comune fosse congruente con gli obiettivi del pertinente diritto di rango superiore. Atteso altresì che non si trattava di un problema che richiedeva tassativamente un'immediata soluzione (e che peraltro nemmeno è stato immediatamente risolto dalla normativa così come concepita: il ricorrente, al pari degli altri proprietari, beneficia difatti della tutela della situazione di fatto!) il Governo avrebbe dunque dovuto limitarsi ad attirare l'attenzione del comune sulla sua esistenza e sui principi ancorati nella pertinente legislazione federale e cantonale ed invitare l'ente locale ad affrontarlo mediante una variante del piano regolatore. Volendo invece sostituirsi al comune nella definizione di questo oggetto, il Governo ha indubitabilmente leso l'autonomia di quest'ultimo e l'art. 37 cpv. 1 2.a frase LALPT. L'art. 54 cpv. 3 NAPR deve dunque essere annullato già per questo motivo. Il comune viene, di conseguenza, tenuto ad

affrontare il problema dell'altezza e della distanza delle opere di cinta, per quanto concerne la fascia di territorio compresa tra la strada comunale più prossima al lago e quest'ultimo, insieme alle varianti elencate nella risoluzione impugnata, cifra 5.2, pag. 119 seg.

E. 6.5

Ma anche prescindendo da questa pregiudiziale, la norma voluta dal Consiglio di Stato risulta d'acchito viziata sotto un aspetto di merito essenziale, che ne imporrebbe l'annullamento. In effetti, come rettamente sostiene l'insorgente, il campo di applicazione della normativa non è circoscritto al territorio compreso tra la strada comunale più prossima al lago e quest'ultimo ed ancor meno - come par di capire, sebbene appaia illogico, dalla risoluzione impugnata (cfr. ris. cit., pag. 68) - alla sola zona speciale della _____. L'art. 54 cpv. 3 NAPR rivendica pertanto applicazione su tutto il territorio comunale, entrando di conseguenza in conflitto con la residua regolamentazione che prevede soluzioni divergenti (cfr. segnatamente l'art. 13 cpv. 1 NAPR, relativo ai muri di cinta). La condanna di questo disposto appare pertanto imprescindibile.

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 _____

E. 7.1

In considerazione dell'alto valore monumentale e storico, la _____, 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 di rettangolo 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 _____, 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 ricorrente contesta anche questa decisione. Sostiene, in particolare, che l'indice di sfruttamento dello 0.6 è palesemente inadeguato per l'occupazione e l'altezza concessi nelle zone R4 del nuovo piano risp. 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.

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 _____, 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, 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 _____. Ciononostante il Consiglio di Stato ha reputato, in buona sostanza, che questo provvedimento restrittivo non fosse sufficiente per tener conto della delicatezza dei luoghi, e 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 _____ 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 e, 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 - pure di proprietà del ricorrente - situato immediatamente a monte del bene, dal quale è separato dalla ferrovia. Questa realizzazione, la più vicina che potrebbe sorgere verso la _____, 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 dev'essere integralmente accolto. La zona residenziale semi-intensiva (R4) e quella residenziale semi-estensiva (R3) poste all'interno del perimetro di protezione della _____ vengono approvate, così come adottate dal consiglio comunale, con l'indice di sfruttamento di 0.8 rispettivamente 0.7.

E. 8

Stralcio del sentiero gravante il mapp. 661

E. 8.1

Da ultimo, il ricorrente sottopone anche al Tribunale la contestazione della sentiero previsto lungo il mapp. 661, ove insiste la villa R_____: contestazione sollevata nel ricorso al Consiglio di Stato, che quest'autorità aveva tuttavia dichiarato irricevibile, in quanto inoltrato tardivamente. L'insorgente sostiene che questo tema può essere proposto direttamente dinanzi al Tribunale, poiché il Consiglio di Stato non ha approvato il comparto di _____. La tesi, analoga a quella già sviluppata in relazione alla modifica dell'art. 50 NAPR (cfr. consid. 5), non regge. In effetti, come pertinentemente ribatte il comune nelle osservazioni al gravame 18 novembre 2008 (pag. 16), il tracciato dell'ostato sentiero rappresenta la continuazione, a valle, di un esistente sentiero pubblico che scende dalla località di Mondacce verso il lago, per cui il relativo vincolo è la premessa indispensabile per la realizzazione del completamento di questo percorso, volto a collegare pedonalmente il lago alla collina. Il sentiero in oggetto ha pertanto origine e giustificazione proprie, che nulla hanno a vedere con la pianificazione del comparto _____ attraverso il quale è stato predisposto il suo tracciato.

E. 8.2

Il ricorso, su questo oggetto dev'essere dichiarato irricevibile, in quanto non sussistono i requisiti di applicazione dell'art. 38 cpv. 4 lett. c LALPT, che legittimerebbero l'insorgente a contestare direttamente dinanzi al Tribunale il sentiero in oggetto.

E. 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 la zona residenziale semi-intensiva (R4) e quella residenziale semi-estensiva (R3) poste all'interno del perimetro di rispetto della _____; § Le zone menzionate sono approvate così come adottate dal consiglio comunale, per quanto concerne quel settore;

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