

TI_GERICHTE 90.2008.74 vom 14. März 2011

TI Tribunale d'appello, 2011-03-14, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2008.74

FR: TI_GERICHTE 90.2008.74 du 14 mars 2011

IT: TI_GERICHTE 90.2008.74 del 14 marzo 2011

Regeste

Revisione di un piano regolatore

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo, la tempestività del ricorso e la legittimazione attiva del comune sono date (art. 38 cpv. 1 e cpv. 4 lett. a legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio, del 23 maggio 1990; LALPT; RL 7.1.1.1). Il ricorso è ricevibile in ordine e dev'essere esaminato nel merito.

E. 1.2

I giudizi con cui l'autorità di ricorso annulla la decisione impugnata e rinvia gli atti all'istanza inferiore per una nuova decisione possono essere definitivi o incidentali, a seconda del loro contenuto concreto. Nel caso in esame, anche quando il Consiglio di Stato ha rinviato gli atti al comune (supra , A.b., A.c.c. e A.d.), la decisione impugnata non è di natura incidentale, poiché si pronuncia comunque in modo vincolante per il comune, ovvero su presupposti essenziali per l'adozione di un'ulteriore decisione (Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2c ad art. 44). Nulla osta, anche sotto questo profilo, a un esame del merito dell'impugnativa.

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 decide i ricorsi - e approva il piano - 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 a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggi su alcun criterio oggettivo e sia manifestamente insostenibile. Deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale 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, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Berna 2006, n. 64 ad art. 33), 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. Azionamenti

E. 3

Comparto a monte di via Orselina

E. 3.1

Il comune ha assegnato alla zona RS un comparto delimitato dai sentieri ai mapp. 448 e 449 e dal torrente Rabissale (ovest e est) e da via Orselina (sud e nord). Secondo l'art. 44 delle norme di attuazione del piano regolatore (NAPR), in questa zona sono previsti contenuti residenziali, commerciali, turistici e di aziende non moleste. Per le nuove costruzioni la norma prevede i seguenti parametri (art. 44 cpv. 3 NAPR): altezza massima degli edifici 13.50 m (con supplemento di 0.60 m nel caso di tetti piani sistemati a giardino accessibile, cfr. art. 25 NAPR), indice di occupazione (i.o.) massimo 50%, indice di sfruttamento (i.s.) massimo 1.0, area verde minima 30%. Nel caso di riattazioni e di trasformazioni, le volumetrie possono essere mantenute anche se superano questi parametri (art. 44 cpv. 2 NAPR). Il precedente piano, approvato dal Consiglio di Stato con risoluzione 23 maggio 1984 (n. 2713), assegnava l'intero comparto a monte di via Orselina, come pure quello a valle, sino al sentiero Salita dei Colli, alla zona R2, con contenuti residenziali, commerciali, turistici e aziende non moleste (art. 40 cpv. 1 NAPR '84). Per questa zona erano previsti i seguenti parametri (art. 40 cpv. 2 e 3 NAPR '84): altezza massima degli edifici 7.5 m, i.o. massimo 25%, i.s. massimo 0.4, area verde minima 30% della SE, supplemento per terreni con pendenza uguale o superiore al 30% di 0.60 m. Il rapporto di pianificazione, del luglio 2003, spiega che, di principio, il comune non ha inteso scostarsi da quanto previsto dal precedente piano; tuttavia ha cercato di tenere in conto delle preesistenze, avvicinando di conseguenza i parametri edificatori alla realtà edificata (rapporto citato, pag. 25). Per quanto attiene alla zona qui in esame, indica in particolare: "(...) Va notato che sulle proprietà a valle di Via Orselina - Via Consiglio Mezzano a confine pure con il comune di Minusio, sorgono blocchi locativi di 5 piani in zona che è definita a 2 piani dal PR attualmente in vigore. È corretto in questo caso adattare la zona al costruito per i motivi addotti nella premessa. (...)". Tale scelta è stata dibattuta in consiglio comunale, dopo che nel proprio rapporto la commissione speciale del piano regolatore aveva proposto l'estensione a questo comparto della zona RE (rapporto commissionale, pag. 8 § 7), soluzione che è stata però rifiutata dal legislativo comunale. La discussione aveva interessato in particolare le altezze degli edifici.

E. 3.2

Il Consiglio di Stato non ha approvato la scelta del comune, poiché ha ritenuto che essa non considerasse le caratteristiche del territorio in questione (morfologia, tipologie e qualità dell'edificazione presente, con riferimento anche alla tutela dei beni culturali), l'esistenza di un punto di vista lungo la strada cantonale in territorio di Orselina, e, da ultimo, che in corrispondenza di questa zona la funzione pianificatoria del territorio di Minusio muta da zona R3 a zona R2. L'Esecutivo cantonale ha quindi assegnato d'ufficio i fondi alla zona RE, a funzione unicamente residenziale (art. 45 cpv. 1 NAPR), con i seguenti parametri: altezza massima degli edifici 10 m (con possibile supplemento per tetti piani), i.o. massimo del 40%, i.s. massimo 0.6, area verde minima 40%.

E. 3.3

Il comune sostiene che il comparto in questione consterebbe di solamente sei fondi, tutti già edificati, caratterizzati da parametri edificatori corrispondenti a quanto deciso dal consiglio comunale. La situazione sarebbe dunque consolidata. Inoltre, il comune di Orselina non ha impugnato l'azzonamento in esame. La pianificazione adottata, che risulterebbe da una corretta lettura del territorio e rientrerebbe nel margine dell'autonomia comunale, porrebbe anche le premesse per il mantenimento dell'edilizia di pregio architettonico. Per questo motivo chiede la conferma della decisione del legislativo comunale.

E. 3.4.1

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 e 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., ultimamente, STF 1C_351/2008 del 25 febbraio 2009 consid. 6 con rinvii) e da questo Tribunale (STA 90.2008.46 del 14 ottobre 2009 consid. 5.4.). Essendo chiamato a decidere in quanto unica istanza di ricorso a livello cantonale (è difatti in discussione una modifica d'ufficio del piano regolatore disposta dal Governo), il Tribunale decide con pieno potere cognitivo (cfr. supra, 2.2.).

E. 3.4.2

Le perplessità espresse dal Governo circa l'azzonamento del comparto in questione sono condivise dal Tribunale. In effetti, i parametri adottati dal comune sono eccessivamente generosi e non tengono sufficientemente conto della situazione locale. La zona in esame è incuneata tra Orselina e Minusio; nelle aree adiacenti entrambi i comuni hanno assegnato il loro territorio a zone con parametri assai più contenuti (Orselina: zona RE, altezza massima alla gronda 7.50 m, 10 m al colmo, 8 m se tetti piani, i.s. 0.45, area verde minima 30%; Minusio: zona residenziale estensiva R2, altezza massima 7.50 m al filo superiore del tetto o del canale di gronda o del parapetto e/o ringhiera, con possibilità di supplemento per i terreni in pendenza, i.s. 0.5 e 70% area libera da costruzioni). Il sopralluogo ha permesso di accertare l'eterogeneità della zona in questione, con edifici di natura e tipologia assai differenti e costruiti in epoche diverse. Vi sorgono, ad esempio, alcune ville dell'inizio del secolo scorso, in parte pure tutelate dal piano regolatore quali costruzioni di importanza

storico-architettonica, con ampi giardini e parchi pure soggetti a protezione (cfr. art. 26 e 33 NAPR). Nella parte alta del comparto vi sono, invece, edifici più recenti, sorti dopo la metà del secolo scorso. Se da un lato è vero, come asserito dal comune, che tutti i fondi del comparto sono costruiti e che i parametri edificatori concessi dal precedente piano risultano superati per tutti i mappali a eccezione di uno (mapp. 546), da un altro lato non può essere misconosciuta la generosità dei nuovi indici secondo il nuovo ordinamento pianificatorio, che vanno chiaramente al di là della semplice intenzione di consolidare una situazione esistente non più conforme al piano regolatore, intenzione che, vista la differente tipologia e struttura delle costruzioni toccate dalla norma, risulta pure assai difficilmente realizzabile. I parametri edificatori consentiti dalla nuova regolamentazione potrebbero al limite essere adeguati, in questo senso, per i fondi che si trovano sulla fascia più alta del comparto (mapp. 7 e 12), mentre per altri evidenzerebbero in modo notevole oltre che inadeguato il divario tra il tessuto urbanistico esistente e quanto teoricamente consentito. Considerata la rilevante pendenza dei luoghi, la presenza di edifici, parchi e pendii di riconosciuto pregio architettonico, storico e paesaggistico, l'esistenza di un punto di vista in territorio del comune di Orselina, lungo la strada cantonale, e la tipologia delle adiacenti zone edificabili dei comuni vicini, la decisione del Consiglio di Stato di non approvare l'estensione della zona RS appare tutto sommato corretta e resiste alle critiche del ricorrente.

E. 3.5

A fronte di queste conclusioni, il Governo non poteva, però e in concreto, stabilire direttamente la pianificazione per il comparto in questione.

E. 3.5.1

In sede di approvazione di un piano regolatore, il Consiglio di Stato quando ritiene di non poter approvare una determinata soluzione adottata a livello comunale deve, di norma, retrocedere gli atti all'autorità inferiore per nuova decisione: lo esige, oltre all'art. 37 cpv. 1 II a frase LALPT, il rispetto dell'autonomia comunale. 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 oppure a emendare carenze o errori pianificatori manifesti (RDAT I-2001 n. 17 consid. 4.1. con rinvii). La via della modifica d'ufficio presuppone che la soluzione s'imponga con tale evidenza da rendere perfettamente superfluo e inutilmente dilatorio un rinvio.

E. 3.5.2

Nel caso concreto le condizioni per stabilire direttamente una nuova pianificazione per il comparto in esame non erano date e il Consiglio di Stato avrebbe dovuto retrocedere gli atti al comune. Infatti, la soluzione prospettata dal Governo appare sì sostenibile, forse anche la più idonea, però non è l'unica possibile. Atteso come l'assegnazione del comparto in questione alla zona edificabile non sia controversa, nell'ambito della scelta dei parametri a esso applicabile occorre riconoscere al comune una certa libertà di manovra e autonomia, che nel caso concreto potrebbe portare, ad esempio, alla definizione di parametri specifici per il comparto. Inoltre, il Consiglio di Stato non ha tenuto conto che, con la modifica apportata, ha pure escluso i contenuti commerciali, turistici e di aziende non moleste, riorientando così il comparto a un'utilizzazione unicamente residenziale. Quand'anche tale cambiamento possa apparire legittimo e giustificato, per le implicazioni e modifiche che

esso comporta andava quantomeno motivato.

E. 3.6

Ne segue il parziale accoglimento della domanda: la non approvazione della zona RS in corrispondenza del comparto in esame è confermata, ma la decisione del Consiglio di Stato dev'essere annullata nella misura in cui lo assegna alla zona RE. Gli atti sono quindi ritornati direttamente al comune perché adotti una nuova pianificazione, tenendo conto delle motivazioni addotte dal Consiglio di Stato e da questo Tribunale.

E. 4

Ampliamento della zona edificabile Re e territori esposti o colpiti da pericoli naturali

E. 4.1

del piano direttore 1990, di risultato intermedio, che aveva per oggetto proprio i territori soggetti a pericoli naturali e il cui scopo consisteva nell'attuazione a livello pianificatorio di adeguate misure di prevenzione, al fine di aumentare a lungo termine la sicurezza delle persone e delle cose, di permettere l'uso adeguato del suolo, come pure di ridurre i costi sociali provocati dai pericoli naturali. Le modalità di coordinamento prevedevano che il Cantone, nell'ambito dell'allestimento del catasto cantonale dei territori soggetti a pericoli naturali, conformemente alla relativa legge, portasse a termine l'approfondimento e la puntualizzazione delle conoscenze sui territori soggetti a pericoli naturali rappresentati graficamente nel piano direttore e verificasse, inoltre, il grado di rischio del rimanente territorio potenzialmente soggetto a pericolo. I comuni fornivano a questo scopo al Cantone tutte le informazioni e conoscenze di cui disponevano su detti pericoli. Le misure pianificatorie di prevenzione dovevano essere successivamente consolidate dai comuni interessati tramite le necessarie modifiche dei piani regolatori. Nel frattempo, attraverso il decreto legislativo concernente l'adozione degli Obiettivi pianificatori cantonali del Piano direttore, del 26 giugno 2007 (RL 7.1.1.1.2), il Gran Consiglio ha in particolare adottato l'obiettivo n. 24, relativo all'ambito tematico della vivibilità, il quale prevede la riduzione dei rischi derivanti da pericoli naturali, garantendo un sufficiente grado di protezione delle persone e del patrimonio esistente. Il 20 maggio 2009 il Consiglio di Stato ha adottato la scheda V5 del nuovo piano direttore, di dato acquisito, avente come oggetto i territori soggetti a pericoli naturali. La scheda individua nel piano delle zone esposte a pericoli naturali (PZP) lo strumento base per la definizione delle zone di pericolo nei piani regolatori comunali, nonché per la valutazione dei rischi, la determinazione degli obiettivi di protezione e l'adozione di adeguati provvedimenti. In riferimento agli insediamenti, essa si propone di evitarne in zone critiche e fissa le condizioni per un uso adeguato del territorio attraverso i seguenti provvedimenti pianificatori (scheda, cap. 2.1. pag. 4): " a. escludere dalle zone edificabili i comprensori esposti a pericoli elevati; b. non delimitare nuove zone edificabili nei comprensori esposti a pericoli elevati e medi; c. adottare un principio di prudenza nella delimitazione di nuove zone edificabili nelle aree di pericolo basso e residuo (subordinato agli indirizzi e misure della scheda R6 [N.d.R.: relativa allo sviluppo e contenibilità del piano regolatore]); d. realizzare misure atte a minimizzare i rischi per le nuove costruzioni nelle zone edificabili approvate; e. considerare adeguatamente il ruolo protettivo del bosco; f. promuovere misure di prevenzione e rinaturalizzazione che assicurino sufficiente spazio ai corsi d'acqua .". Il capitolo 3, relativo alle misure, indica i provvedimenti pianificatori per insediamenti in zone critiche. La scheda distingue quattro tipi di comprensori esposti a pericoli: - di grado elevato

(zone rosse) , corrispondono essenzialmente a una zona di divieto per edifici e impianti; - di grado medio (zone blu) , corrispondono essenzialmente a una zona di regolamentazione, dove danni importanti possono essere ridotti con la messa in opera di misure di protezione adeguate, eventualmente abbinata a interventi costruttivi sugli edifici; - di grado basso (zone gialle) , corrispondono a una zona di sensibilizzazione; la vulnerabilità degli edifici può essere efficacemente ridotta con la messa in atto di accorgimenti tecnico-costruttivi (riduzione indici di sfruttamento, rinforzo muri, rinuncia ad aperture sul lato esposto, chiusure stagne ecc.); - di grado residuo , corrispondono anch'esse a una zona di sensibilizzazione. Il capitolo 4 della scheda ripartisce i compiti tra Cantone e comuni. Per quanto attiene agli insediamenti, stabilisce in particolare che l'allestimento e l'aggiornamento del PZP spettano al Cantone attraverso la Sezione forestale e l'Ufficio corsi d'acqua (§ 4.1 lett. a), mentre alla Sezione dello sviluppo territoriale spetta la verifica del rispetto e l'applicazione dei provvedimenti in materia di zone di pericolo per l'elaborazione o revisione dei piani regolatori (lett. k). La scheda impone quindi ai comuni di adeguare i loro piani regolatori e le relative norme di attuazione in base ai contenuti dei PZP, verificando con attenzione i conflitti esistenti (cap. 4.2 lett. c) e di applicare un principio di prevenzione, rinunciando all'azonamento di aree soggette a pericolo o tramite opportuni dezonamenti (cap. 4.2 lett. d).

E. 4.2.1

L'art. 6 cpv. 2 lett. c LPT obbliga i Cantoni a designare nei fondamenti del piano direttore i territori che sono minacciati in misura rilevante da pericoli naturali. Tale obbligo viene messo particolarmente in relazione con la delimitazione dei terreni idonei all'edificazione ai sensi dell'art. 15 LPT nel quadro di un'eventuale responsabilità dell'ente pubblico in caso di catastrofi naturali (Alexandre Flückiger/Stéphane Grodecki, in: Aemisegger/ Moor/ Ruch/ Tschannen [curatori], *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung*, Ginevra/ Zurigo/ Basilea 2009, n. 65 ad art. 15 i.f.). Un terreno è, difatti, ritenuto idoneo all'edificazione quando le sue caratteristiche soddisfano le esigenze richieste dall'utilizzazione prevista per lo stesso. Oltre al requisito dell'edificabilità del terreno dal profilo tecnico, che al giorno d'oggi è quasi sempre soddisfatto, per decidere in merito all'idoneità di un terreno alla costruzione devono essere presi in considerazione, anzitutto, gli scopi e i principi che reggono la pianificazione del territorio (art. 1 e 3 LPT).

L'assegnazione di un terreno alla zona residenziale deve pertanto, in primo luogo, rispondere alla necessità di creare e conservare degli insediamenti accoglienti (art. 1 cpv. 2 lett. b LPT) e al principio di salvaguardare, per quanto possibile, i luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive e moleste (art. 3 cpv. 3 lett. b LPT). L'esposizione di un terreno a pericoli naturali può pertanto pregiudicare la sua idoneità all'edificazione e, di conseguenza, la possibilità di includerlo nella zona edificabile (Flückiger/ Grodecki , op. cit., n. 63-70 ad art. 15, con rinvii; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert , *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 317, pure con rinvii). Nel nostro Cantone, gli studi di base svolti in questo ambito avevano indotto il Consiglio di Stato ad adottare la scheda di coordinamento n.

E. 4.2.2

La LTPnat, che attua il coordinamento previsto attraverso la scheda V5 del nuovo piano direttore (rispettivamente 4.1. di quello precedente), disciplina l'accertamento, la premunizione e il risanamento dei territori esposti o colpiti da pericoli naturali, come pure il sussidiamento dei necessari provvedimenti (art. 1 LTPnat). L'accertamento dei territori

esposti o colpiti da pericoli naturali è operato mediante l'allestimento di un piano (in origine definito catasto, terminologia utilizzata anche dal piano direttore 1990) delle zone soggette a pericolo (PZP; art. 2 cpv. 1 LTPnat), come peraltro prevede anche il nuovo piano direttore (cfr. scheda V5 citata). Il mancato inserimento di un territorio nel PZP non ne esclude la pericolosità (art. 2 cpv. 3 LTPnat). Il PZP serve quale base per il disciplinamento degli interventi di premunizione e risanamento (art. 3 cpv. 1 LTPnat). Il Cantone, i comuni e le regioni devono inoltre tenerne conto nell'ambito delle loro pianificazioni territoriali e dei programmi di sviluppo regionale (art. 3 cpv. 2 LTPnat). Sono iscritti nel PZP i territori soggetti a pericoli naturali, segnatamente quelli soggetti a spostamenti di terreno permanenti, caduta di valanghe, frane, crolli di roccia, alluvionamenti e inondazioni (art. 4 LTPnat). Il PZP è costituito (art. 5 cpv. 1 LTPnat) da piani in scala non inferiore a 1:10'000 (lett. a) e da una relazione tecnica (lett. b). I piani descrivono in scala adeguata i territori esposti a pericoli e riportano graficamente gli eventi conosciuti, i rilievi effettuati e le zone soggette a pericolo. Essi indicano segnatamente il genere e il grado di pericolo. All'interno delle superfici edificabili e nelle immediate vicinanze le zone soggette a pericoli vengono riportate su un piano particellare (art. 2 decreto esecutivo concernente l'accertamento dei territori soggetti a pericoli naturali, del 22 marzo 1995; DELTPnat; RL 7.1.1.2.1). Nella relazione tecnica viene esposto il riassunto delle ricerche eseguite e sono elencati i pericoli naturali rilevati (art. 3 DELTPnat). Il PZP è allestito dal Dipartimento del territorio in collaborazione coi servizi statali interessati, previa consultazione dei municipi (art. 6 cpv. 1 LTPnat, 1 DELTPnat), di regola su scala comunale; può tuttavia essere elaborato a tappe, per singoli comprensori, decisi dal Dipartimento (art. 4 DELTPnat). La popolazione partecipa all'allestimento attraverso periodiche riunioni informative convocate dal Dipartimento (art. 6 cpv. 2 LTPnat). Il PZP è pubblicato per un periodo di tre mesi presso i comuni interessati (art. 7 LTPnat,

E. 4.3

Come appena visto, la legislazione cantonale istituisce una procedura specifica per accertare compiutamente i pericoli naturali cui è, rispettivamente può essere, esposto il territorio: quella dell'adozione del PZP. Questa procedura fornisce all'ente pianificante le informazioni necessarie onde poter predisporre un'utilizzazione del territorio rispettosa della protezione delle persone e dei beni materiali, senza dover far fronte a costosi interventi di premunizione e risanamento, rispettivamente, dove necessario, serve quale base per il disciplinamento di tali interventi (art. 3 cpv. 1 LTPnat). Essa assicura inoltre la partecipazione della popolazione e la tutela dei diritti dei proprietari interessati. In concreto, per quanto attiene al comune di Muralto lo svolgimento di questa procedura non ha avuto luogo prima della revisione del piano regolatore e della sua approvazione da parte del Consiglio di Stato. E questo benché, come è incontestato e anzi provato dallo stesso comune (cfr. doc. B del comune "Piano delle zone esposte a pericolo naturale", allestito dall'Istituto scienze della terra della Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana e, inoltre, piano del paesaggio approvato), la parte alta del territorio comunale sia in parte interessata da pericolo di flusso di detrito, causato da erosione dovuta ad attività torrentizia e a instabilità delle sponde. Come più volte ricordato da questo Tribunale, non è lecito assegnare alla zona fabbricabile di piano regolatore un territorio che è notoriamente esposto a pericoli naturali, se prima non viene esperita, in relazione allo stesso, la procedura di adozione di un PZP conforme alla LTPnat (per una spiegazione diffusa cfr. RtiD I-2006 n. 14 consid. 3.5.). Infatti, la conoscenza, in particolare, del genere e del grado di pericolo che incombe sul territorio interessato costituisce un imprescindibile elemento di valutazione, di

cui l'autorità di pianificazione deve disporre onde poter compiutamente determinarsi in merito all'idoneità all'edificazione dello stesso e, di conseguenza, alla sua attribuzione alla zona fabbricabile. Tale assegnazione può peraltro implicare, quale indispensabile requisito per riconoscere l'idoneità all'edificazione, l'esecuzione di opere di premunizione e risanamento. Queste opere devono già essere adeguatamente pianificate, per quanto possibile, in sede di piano regolatore, non solo in vista di una loro tempestiva e razionale realizzazione, la quale presuppone anche la definizione dell'ente pubblico incaricato della stessa, ma anche perché i relativi oneri per il comune rientrano nei costi delle opere contemplate dal piano regolatore giusta l'art. 30 LALPT e devono, di conseguenza, essere ricompresi nel programma di realizzazione previsto dalla medesima norma; non dev'essere inoltre escluso, in queste previsioni, l'esame della possibilità di recupero di parte delle spese presso i proprietari interessati, tramite l'imposizione di contributi di miglioria. Invano, quindi, il ricorrente sostiene che si sia posto rimedio all'esperimento di questa procedura attraverso l'integrazione delle zone di pericolo nel piano regolatore, la cui pubblicazione avrebbe sopperito quella non fatta del PZP.

E. 4.4

Per i motivi che precedono, il ricorso su questo punto dev'essere respinto e la decisione impugnata confermata. Beni culturali 5. Il comune contesta i perimetri di rispetto, impostigli dal Consiglio di Stato nella decisione impugnata, del complesso della chiesa collegiata di San Vittore e delle rovine del castello dei Muralti, la qualificazione quali beni culturali d'interesse cantonale del _____ e della _____, con i rispettivi parchi, e, da ultimo, l'obbligo d'adottare una variante per una migliore tutela dei beni culturali inerenti gli edifici dell'architettura del XIX° e XX° secolo. In merito il Tribunale considera quanto segue.

E. 5

DELTPnat). Gli enti pubblici, le regioni e i privati interessati hanno la facoltà di ricorrere contro il PZP al Consiglio di Stato entro trenta giorni dalla scadenza del periodo di pubblicazione (art. 8 LTPnat). Il Consiglio di Stato decide i ricorsi e adotta il PZP (art. 9 LTPnat). Contro la decisione del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo nel termine di trenta giorni (art. 9 cpv. 2 LTPnat). L'inclusione di un fondo nel PZP è menzionata a registro fondiario a cura del Dipartimento (art. 9a LTPnat). Le norme sull'adozione del PZP si applicano anche alla sua modificazione (art.

E. 5.1

L a protezione della natura e del paesaggio è sancita a livello costituzionale dall'art. 78 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera, del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), che ne affida la competenza ai Cantoni, mentre fa carico alla Confederazione di rispettare nell'esecuzione dei propri compiti le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, come anche le rarità naturali e i monumenti culturali, con l'obbligo di conservarli intatti quando vi sia un interesse generale e preponderante. Il paesaggio è parimenti protetto dalla LPT, il cui art. 3 cpv. 2 stabilisce che dev'essere rispettato e che in particolare (lett. b) occorre integrare nel paesaggio gli insediamenti, gli edifici e gli impianti, nonché (lett. d) conservare i siti naturali. Giusta l'art.

E. 5.2

A livello cantonale, oltre al decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio, del 16 gennaio 1940 (DLBN; RL 9.3.1.1), e all'istituto del piano del paesaggio (

art. 28 cpv. 1 LALPT), la LALPT prevede espressamente, all'art. 28 cpv. 2 lett. h , la possibilità di fissare nelle rappresentazioni grafiche dei piani regolatori i vincoli speciali cui è assoggettata l'utilizzazione di taluni fondi, in particolare per la protezione delle acque, la tutela del paesaggio e dei suoi contenuti naturalistici, degli edifici di pregio storico-culturale e della vista panoramica. Inoltre, secondo l'art. 29 LALPT, il piano regolatore può prevedere l'obbligo di mantenere costruzioni, singoli alberi, gruppi di essi o siepi che concorrono a formare la bellezza e la caratteristica del paesaggio (cpv. 2 lett. d), come pure stabilire le regole sulla manutenzione degli edifici (cpv. 1 lett. g).

E. 5.3

Nel nostro Cantone è inoltre in vigore, dal 1° novembre 1997, la legge sulla protezione dei beni culturali, del 13 maggio 1997 (LBC; RL 9.3.2.1), che ha abrogato la legge per la protezione dei monumenti storici e artistici, del 15 aprile 1946 (LMS). Questa nuova legge, fondata su una nozione di cultura più aperta e dinamica rispetto a quella tradizionale, fa riferimento non più ai soli valori alti della civiltà, ma anche all'insieme di tutti quei valori, usi e costumi che caratterizzano il vivere sociale di un popolo e permette, di conseguenza, di tener conto di tutte quelle presenze che possono anche apparire minori, se misurate con i canoni classici, ma che non per questo sono prive di importanza, talvolta anche notevole, sotto angolazioni culturali diverse.

E. 5.3.1

La protezione del patrimonio culturale è compito comune del proprietario e dell'ente pubblico (cfr art. 5 LBC); sono suscettibili di protezione sia i beni culturali mobili che quelli immobili (cfr. art. 2 LBC). L'art. 2 LBC dà la definizione di bene culturale: ossia un bene che riveste importanza per la collettività, un oggetto non solo d'interesse storico o artistico, ma anche religioso, archeologico, architettonico, urbanistico, etnografico, archivistico, bibliografico, numismatico ecc. Fra i beni suscettibili di protezione trovano posto, come detto, gli immobili, ossia le costruzioni, i manufatti, le rovine, le parti costitutive o accessorie di costruzione, le zone archeologiche ecc., così come i beni mobili, definiti secondo l'art. 713 del codice civile svizzero, del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210), come oggetti che possono essere trasferiti senza alterarne la sostanza. Non solo oggetti singoli possono essere oggetto di tutela; anche una pluralità di beni, che riveste interesse nel suo insieme (come una collezione, un fondo archivistico o librario, un nucleo) può essere protetta nella sua globalità (cfr. messaggio concernente il disegno di legge sulla protezione dei beni culturali, del 14 marzo 1995, n. 4387, in: Raccolta dei verbali del Gran Consiglio [RVGC] 1997, sessione ordinaria primaverile, volume 1.2, pag. 1003 segg., commento agli art. 2-4 del progetto, pag. 1026 seg.). Si deve però trattare di prodotto del lavoro dell'uomo: è pertanto il territorio costruito (nuclei, giardini, vie storiche) che può essere protetto in applicazione di questa legge, anche per la sua importanza paesaggistica. Il paesaggio non costruito può essere assoggettato a limitazioni, nella misura in cui sia incluso nel perimetro di rispetto di un bene culturale protetto secondo l'art. 22 cpv. 2 LBC (cfr. messaggio cit., § 4.2 lett. b, pag. 1023).

E. 5.3.2

Secondo l'art. 3 LBC, sono beni culturali protetti quelli che beneficiano di protezione pubblica ai sensi della legge. Quanto agli immobili, la legge distingue tra quelli d'interesse cantonale e quelli d'interesse locale. I primi sono testimonianze cui è attribuito un significato culturale che travalica l'ambito locale e sono protetti per decisione cantonale (art.

20 cpv. 3 LBC). I secondi sono protetti per decisione comunale (art. 20 cpv. 2 LBC) e fanno parte di quei beni che rivestono importanza soprattutto per le collettività locali. La ragione delle predette distinzioni sta nel trattamento in parte differenziato che la legge riserva a ciascuna delle categorie dei beni protetti (cfr. art. 20 e segg. LBC).

E. 5.3.3

L'art. 19 LBC definisce le condizioni generali dell'istituzione della protezione e, pur senza fissare a priori criteri di giudizio intrinseci, indica i parametri secondo i quali un bene viene protetto: determinante ed essenziale ai fini della protezione è l'interesse pubblico, ossia il significato e l'importanza che l'oggetto, preso nel suo contesto, riveste per la collettività in quanto luogo o frammento della memoria collettiva. L'interesse pubblico alla conservazione presuppone insomma che si tratti di beni nei quali la collettività si identifichi e vi riconosca i propri valori essenziali, al punto da dover essere tramandati alle generazioni a venire (cfr. messaggio cit., commento all'art. 19 del progetto, pag. 1032). La legge affida alla commissione dei beni culturali (CBC; art. 45 LBC) il compito di farsi di volta in volta interprete della sensibilità culturale della collettività e di individuare quell'interesse pubblico che giustifica la protezione di un bene (messaggio cit., commento all'art. 45 del progetto, pag. 1045). Il regime giuridico della protezione deve soddisfare due esigenze in parte contrapposte: d'un canto salvaguardare un oggetto del patrimonio collettivo, dall'altro consentire l'esercizio della proprietà sul medesimo bene (Patrizia Cattaneo Beretta , La legge cantonale sulla protezione dei beni culturali, in: RDAT I/2000, pag. 139 segg., § 4.3.2., pag. 152). Per quanto concerne la protezione dei beni immobili, giusta l'art. 20 LBC l'istituzione della tutela s'inserisce nella procedura di adozione o modificazione del piano regolatore o del piano di utilizzazione cantonale: la legge impone infatti una precisa individuazione e descrizione di ogni singolo oggetto (art. 28 cpv. 2 lett. i LALPT). Spetterà quindi anzitutto al municipio sottoporre, in fase d'elaborazione del piano, ai servizi cantonali la sua proposta relativa ai beni immobili d'interesse comunale. La commissione dovrà dare il suo preavviso e parimenti indicare, già in fase di esame preliminare, quali siano gli immobili d'interesse cantonale da proteggere (cfr. art. 20 cpv. 1 LBC). Autorità competenti per la decisione di istituzione della protezione sono il legislativo comunale per gli immobili d'interesse locale e il Consiglio di Stato per quelli d'interesse cantonale (art. 20 cpv. 2 e 3 LBC) .

E. 5.3.4

Secondo l'art. 22 LBC, salvo disposizione contraria, la protezione di un bene culturale si estende all'oggetto nel suo insieme, in tutte le sue parti e strutture interne ed esterne (cpv. 1) e, se le circostanze lo esigono, nelle adiacenze del bene protetto è da delimitare un perimetro di rispetto entro il quale non sono ammessi interventi suscettibili di compromettere la sua conservazione o la sua valorizzazione (cpv. 2). La citata norma concretizza uno dei principi generali alla base della nuova legislazione sulla protezione dei beni culturali, secondo la quale un bene culturale deve essere tutelato nella sua interezza e, per quanto possibile, nel suo contesto spaziale (cfr. anche Elsbeth Wiederkehr Schuler , Denkmal- und Ortsbildschutz: die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Zürcher Verwaltungsgerichts , Zurigo 1999, pag. 84). Sovente l'importanza di un bene culturale, in particolare di un immobile, risulta tanto dal suo valore intrinseco quanto dalla sua situazione nel contesto spaziale. Il bene deve quindi esser protetto nel suo insieme non potendosi limitare la protezione, come nel passato, a singoli elementi (una facciata, il portale, una colonna, una finestra). Assume quindi grande importanza la delimitazione del

perimetro di rispetto (art. 22 cpv. 2 LBC), con funzione analoga alla zona di protezione codificata dalla legislazione previgente (art. 12 abrogata LMS, cfr. messaggio cit., commento ad art. 22-29, pag. 1037). Il perimetro di rispetto è delimitato nel piano delle zone.

6. Perimetro di rispetto del complesso della chiesa collegiata di San Vittore e delle rovine del castello dei Muralti; qualificazione del _____ e _____ con i rispettivi parchi 6.1. 6.1.1. In sede di esame preliminare, il Dipartimento del territorio ha indicato una serie di beni culturali da proteggere sul piano cantonale, tra cui figuravano, tra gli altri, il _____ e la _____, con i rispettivi parchi, la chiesa collegiata di San Vittore e i ruderi del castello dei Muralti (tre archi di portale, colonna con capitello). In riferimento agli ultimi due oggetti, il Dipartimento ha inoltre segnalato la necessità di istituire un perimetro di rispetto, secondo un piano allegato (cfr. esame preliminare, pag. 8 segg.).

6.1.2. Il comune ha deciso di non dar seguito alla richiesta di inserire il _____ e la _____ nell'elenco dei beni culturali di interesse cantonale (art. 32 cpv. 1 NAPR) e, inoltre, ha ripreso solo parzialmente i perimetri relativi alla chiesa e al castello, nel piano del paesaggio. Il messaggio municipale 12 gennaio 2004 spiega che la scelta di escludere il _____ e la _____ da questo elenco era dettata dal fatto che non si fossero potuti chiarire in maniera completa ed esaustiva con i servizi cantonali gli elementi protetti e gli aspetti economici a essi legati, non escludendo però di tornare in un secondo tempo su questi due oggetti a condizione che si trovasse una soluzione pianificatoria chiara, anche dal punto di vista economico.

6.1.3. Con la decisione qui impugnata, il Consiglio di Stato ha inserito d'ufficio i primi due oggetti nell'elenco dei beni culturali d'interesse cantonale, istituendo inoltre un perimetro di rispetto ai sensi dell'art. 22 cpv. 2 LBC (ris. gov. pag. 31 e 41). Quanto alla chiesa e al castello, il Governo non solo ha deciso di inserire i relativi perimetri di rispetto con l'estensione indicata a suo tempo dal Dipartimento, ma di ampliarli notevolmente.

6.2. Il comune insorge contro queste due decisioni contestandone, preliminarmente, la carenza di motivazione. A ragione. Infatti, invano si cerca nella risoluzione di approvazione una circostanziata motivazione per l'istituzione di questo perimetro e per la definizione della sua estensione. Nemmeno in sede di risposta e tantomeno in occasione dell'udienza l'autorità di approvazione ha fornito una spiegazione, una delucidazione completa, sui motivi che impongono l'istituzione di tale perimetro; d'altro canto gli stessi non sono sufficientemente desumibili dai documenti agli atti. La decisione è, dunque, insufficientemente motivata, in contrasto al principio fondamentale sancito all'art. 26 cpv. 2 LPamm (Borghi/Cor ti, op. cit., n. 1 ad art. 26 LPamm) e con una componente essenziale del diritto di essere sentiti. Il difetto appare, altresì, più grave se si considera che le esigenze relative alla motivazione sono accresciute se, come nel caso concreto, l'applicazione della legge implica esercizio del potere di apprezzamento o l'interpretazione di una norma giuridica indeterminata (cfr. Adelio Scolari, *Diritto amministrativo*, parte generale, II a ed., Cadenazzo 2002, n. 395 e DTF ivi citata, n. 536). Il Tribunale non è così in condizione di poterla sindacare. Si impone pertanto, su questo oggetto, l'annullamento della risoluzione e la retrocessione degli atti al Governo affinché fornisca una congrua motivazione e dei criteri alla base della sua delimitazione (art. 65 cpv. 2 LPamm; STA 90.2007.59 del 25 agosto 2008 consid. 3.5.).

6.3. Da ultimo, il Tribunale non può far a meno di rilevare un'anomalia nell'allestimento della cartografia che inserisce i perimetri di rispetto nel piano del paesaggio in luogo del piano delle zone (cfr. supra, 5.3.4. i.f.; RVGG 1997 citato, pag. 1037).

7. Edifici dell'architettura ottocentesca e novecentesca 7.1. L'esame preliminare aveva attirato l'attenzione sul patrimonio comunale di ville dei secoli XIX° e XX°. Il Dipartimento aveva in particolare proposto al comune di inserire villa Cattori e villa

Farinelli nell'elenco dei beni culturali di interesse comunale. Inoltre, aveva allegato l'inventario delle ville 1850-1920, allestito dal Servizio inventario dell'Ufficio dei beni culturali, il quale, oltre a rilevare la situazione, esprimeva anche un giudizio per la loro tutela, fondato sulle qualità architettoniche, storiche e artistiche e sullo stato di conservazione rispetto all'originario. Il comune non ha seguito l'invito cantonale, rinunciando a inserire, tra i beni culturali di interesse locale, le due ville citate sopra e - più in generale - gli edifici segnalati dal Dipartimento. Si è infatti limitato a riprendere nel nuovo piano regolatore quanto già previsto da quello precedente. Sono così state evidenziate nel piano delle zone, con un perimetro in grassetto, alcune costruzioni ritenute d'importanza storico-architettonica sorte tra il 1850 e il 1930, per le quali l'art. 26 NAPR prevede che qualora uno di questi stabili dovesse essere demolito o sostanzialmente modificato, prima del rilascio dell'autorizzazione, il proprietario dovrà presentare al municipio una documentazione fotografica e relativo rapporto storico dell'edificio. Questa norma è da ricondurre all'analogo art. 27 NAPR '84. Dal canto suo, l'art. 33 NAPR istituisce una protezione anche dei parchi e dei giardini di queste costruzioni storiche. Rilevato che il comune imponeva in realtà unicamente l'allestimento di una documentazione fotografica prima di ogni intervento su questi immobili, il Consiglio di Stato ha negato l'approvazione del piano regolatore su questo punto e ha imposto una variante pianificatoria a tutela degli edifici del periodo in questione. Esso ha giustificato tale scelta con l'importanza del patrimonio edilizio di questo periodo a Muralto, testimonianza della storia e dell'evoluzione urbana dell'agglomerato di Locarno, di cui l'Ufficio dei beni culturali aveva già inventariato più di 120 schede di beni degni di essere conservati sul territorio comunale. Ha quindi ritenuto inaccettabile l'impostazione comunale volta alla sostituzione di stabili al fine di sanare la divergenza tra gli edifici esistenti e l'effettiva ricettibilità del territorio (cfr. decisione impugnata, pag. 29). Appellandosi alla sua autonomia, il comune contesta l'obbligo impostogli dal Governo, ricordando come il consiglio comunale di Muralto avesse espressamente risolto di rinunciare a proteggere a livello locale gli edifici in questione. Secondo il ricorrente il Consiglio di Stato non sarebbe competente per imporre al comune l'istituzione di vincoli per i beni d'interesse locale. 7.2. Innanzitutto occorre ricordare come il Governo non solo ha la facoltà ma ha addirittura l'obbligo di verificare che la pianificazione rispetti e attui i principi fondamentali del diritto federale e cantonale (supra , consid. 2.1.). A ragione, dunque, l'Esecutivo cantonale ha esaminato se il comune aveva adempiuto ai suoi obblighi in merito alla tutela dei beni culturali (anche locali) siti sul suo territorio, rinviando a quest'ultimo gli atti per l'adozione di una variante, senza violare con ciò l'autonomia costituzionalmente garantita di cui esso gode nella determinazione dei beni culturali d'interesse locale. Nel merito, il comune ha da un lato riconosciuto l'importanza storico-architettonica di alcuni degli edifici del citato periodo qui in esame, attestata, tra l'altro, da studi specifici quali quelli allestiti dal Dipartimento e già trasmessi al municipio. Il pregio di questo tessuto edilizio storico emerge pure dalla scheda dell'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere di importanza nazionale (ISOS; in merito alla portata di questo 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), che annovera Locarno, Muralto e Minusio, sotto un'unica voce (Locarno), tra gli insediamenti svizzeri da proteggere di importanza nazionale. Essa rileva perimetri edificati e gruppi edilizi residenziali con ville costruite a cavallo dei secoli scorsi, per i quali prevede una conservazione della sostanza (obiettivo di salvaguardia A, ossia conservazione integrale di tutti gli edifici, parti dell'impianto, spazi liberi; eliminazione degli elementi

perturbanti) o della struttura (obiettivo di salvaguardia B) o quantomeno del carattere originario (obiettivo C). Alla luce di queste analisi, occorre giustamente dar atto al Consiglio di Stato che il comune non ha affatto concretizzato con il nuovo piano regolatore una vera ed efficace protezione delle costruzioni di importanza storico-architettonica, limitandosi a prevedere l'obbligo per i proprietari interessati di allestire una documentazione fotografica e un rapporto storico dell'edificio, ma lasciando intatte le possibilità di qualsiasi intervento edilizio su tali costruzioni, consentendo anche la demolizione o la modificazione sostanziale degli stessi (art. 26 e 33 NAPR). La soluzione approntata dal comune appare dunque inadeguata e non abbastanza approfondita. In particolare, sembra che l'ente locale abbia rinunciato a individuare almeno alcuni oggetti da tutelare prevalentemente per motivi di ordine economico e partendo dalla premessa errata che ciò non sia possibile perché le costruzioni interessate risultano essere di proprietà privata. A ragione dunque il Governo ha rilevato la insufficiente protezione di tali beni e invitato il comune a predisporre a tal proposito una variante di piano regolatore, senza peraltro ledere l'autonomia che esso potrà esercitare nell'individuazione e nella valutazione delle misure adeguate alla tutela di tali beni.

7.3. In definitiva la decisione del Governo è corretta e il ricorso, su questo punto, dev'essere respinto.

Regolamentazione delle residenze secondarie

8. 8.1. Con la revisione del piano regolatore qui in esame, il comune di Muralto ha rinunciato a disciplinare le residenze secondarie, posizione non condivisa dal Consiglio di Stato che, con la risoluzione impugnata, gli ha ordinato di adottare una variante per una loro regolamentazione. Il Governo ha evidenziato che il comune gode di una posizione ideale per la residenza primaria. Tuttavia, nel 2000 quelle secondarie avrebbero superato la quota del 30%. D'onde la necessità di regolamentarle, alla luce sia del piano direttore 1990, sia di quello a quel momento in fase d'adozione, anche per coordinare questo tipo di intervento con i comuni vicini, che già si sarebbero dotati di una normativa, oppure sarebbero in procinto di farlo. Pure l'approvazione dell'incremento dei parametri edificatori e la recente conversione - proprio a Muralto - di alcuni alberghi in residenze imporrebbero una normativa in merito. Secondo il comune, invece, non sussisterebbero i presupposti per una variante, pena la lesione della propria autonomia. A Muralto la presenza di residenze secondarie non avrebbe mai causato problemi, il loro numero sarebbe stabile, così come regolare sarebbe la crescita demografica e l'evoluzione delle residenze primarie, per cui non si sarebbe in presenza di una pericolosa concorrenza fra alloggi primari e secondari. Il ricorrente sostiene pertanto la legittimità della propria scelta di non legiferare in questa materia e contesta puntualmente le considerazioni contenute nella decisione impugnata.

8.2. 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: STF 1C_469/2008 del 26 maggio 2009 consid. 2.7 e 3.3). Il piano direttore 1990 prevedeva 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 " (decret o 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), era da intendersi nel senso che i comuni non erano obbligati a limitare le residenze secondarie sin tanto che queste non cagionavano le conseguenze negative appena descritte. Il fatto che essi, in omaggio alla loro autonomia, avessero spontaneamente introdotto una limitazione delle residenze di tale indole a titolo preventivo, non autorizzava, di conseguenza, il Cantone a intervenire per dettare le condizioni delle relative restrizioni in applicazione del piano direttore. In altri termini, in virtù della pianificazione cantonale del piano direttore 1990, un comune era libero di autorizzare senza restrizioni, la creazione di residenze secondarie sul suo territorio sino a quando queste creavano tensioni sul mercato dell'alloggio e impedivano il conseguimento degli obiettivi del piano regolatore: momento in cui scattava l'obbligo di contingentarle. Gli atti vincolanti del piano direttore 1990 non fissavano una soglia massima per la realizzazione di residenze secondarie, ma i relativi studi (a carattere meramente indicativo) ipotizzavano delle percentuali teoriche in funzione dell'ubicazione del comune (per tutto quanto precede: STA 90.2008.46 del 14 ottobre 2009 consid. 10.5.1.). Il nuovo piano direttore si esprime in termini analoghi e anche più precisi attraverso la scheda di coordinamento R6 di dato acquisito, adottata dal Consiglio di Stato il 20 maggio 2009, e che in punto alle residenze secondarie non è stata oggetto di ricorso. La cifra 1 di questa scheda specifica che (pag. 4): " La Confederazione, a seguito della prospettata abrogazione della Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, impone l'obbligo per il PD di affrontare il problema e al riguardo sta elaborando delle direttive per uniformare e migliorare l'efficacia delle misure. Il Consiglio di Stato ribadisce la necessità di modulare le misure a dipendenza della vocazione dei singoli comparti territoriali in termini di funzioni urbane, come indicato nello studio di base del 1986. In attesa dell'elaborazione delle direttive federali e del conseguente aggiornamento dello studio di base cantonale, il PD completa le indicazioni elaborate nel 1986 istituendo l'obbligo per i comuni nei quali la soglia del 30% di residenza secondaria è superata all'interno di una delle sue zone edificabili, di analizzare il problema e se del caso proporre adeguate misure nell'ambito delle revisioni del PR o di sue varianti ". La cifra 2.4 degli indirizzi prevede a sua volta: " a. 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). b. I provvedimenti sono coordinati a livello intercomunale. c. Inoltre, i Comuni nei quali la percentuale delle residenze secondarie raggiunge la soglia del 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 i provvedimenti necessari. (...) "

8.3. La situazione delle residenze secondarie a Muralto non emerge con sufficiente chiarezza né dagli atti del piano regolatore né da quelli richiamati dal Tribunale. Il comune e il Consiglio di Stato sono peraltro su posizioni antitetiche anche sui fatti che potrebbero fondare l'obbligo di regolamentarle. D'altronde anche i dati forniti dal Governo al riguardo non appaiono né sufficientemente precisi, né aggiornati (sono, persino, parzialmente ignote le fonti). Non sussistono pertanto gli elementi per poter stabilire, con certezza, la presunta esistenza o meno di tensione sul mercato dell'alloggio, che potrebbe fondare l'obbligo di contingentare le residenze secondarie secondo i dettami del piano direttore. Visto le

manifeste lacune nell'accertamento della fattispecie da parte delle autorità inferiori e l'impossibilità per il Tribunale, che nemmeno è autorità di pianificazione, di porvi rimedio, s'impone l'annullamento della decisione impugnata su questo punto e il rinvio degli atti al Consiglio di Stato affinché accerti o faccia accertare dal ricorrente stesso in modo appropriato e accurato i dati relativi alle residenze secondarie. A dipendenza dell'esito di tali approfondimenti, il comune sarà in seguito tenuto ad allestire una variante pianificatoria che regoli il tema delle residenze secondarie. A questo proposito dovranno essere presi in considerazione i principi testé ricordati, in particolare l'obbligo di regolamentazione in caso di superamento della soglia del 30%, di residenze secondarie, nonché l'obbligo di coordinamento con i comuni limitrofi, giustamente ricordato anche nella decisione impugnata. Esito complessivo, tassa di giustizia e ripetibili 9. Per tutti i motivi che precedono il ricorso dev'essere parzialmente accolto. Si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia, poiché il comune non è comparso in causa per tutelare interessi economici propri, bensì in veste di ente pianificante (art. 28 LPamm). Lo Stato verserà al ricorrente, patrocinato da un avvocato, delle ripetibili commisurate al parziale successo dell'impugnativa (art. 31 legge di procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966; LPamm; RL 3.3.1.1). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. §. Di conseguenza: 1.1. La decisione impugnata è annullata nella misura in cui assegna direttamente i fondi a monte di via Orselina (al- legato 1 della decisione impugnata) alla zona RE. Gli atti sono ritornati al comune ai sensi del consid. 3.6. 1.2. La decisione impugnata è annullata nella misura in cui estende i perimetri di rispetto della chiesa collegiata di San Vittore e delle rovine del castello dei Muralti oltre quanto già riportato nel piano dal comune. La decisione impugnata è pure annullata nella misura in cui il Governo ha inserito nell'elenco dei beni culturali dell'art. 32 NAPR il e dépendance e la, con i relativi parchi, e nella misura in cui ha istituito il rispettivo perimetro di rispetto. Su questi punti gli atti sono ritornati al Consiglio di Stato perché proceda a motivare la sua decisione, come indicato al consid. 6 della presente decisione. 1.3. La decisione impugnata è annullata nella misura in cui impone di adottare una variante per l'elaborazione della regolamentazione delle residenze secondarie. Gli atti sono ritornati al Consiglio di Stato perché proceda come indicato al consid. 8. della presente decisione. 2. Non si preleva la tassa di giustizia. Lo Stato rifonderà al comune fr. 1'500.- per 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. 10

LTPnat). La premunizione e il risanamento dei territorio soggetti a pericoli naturali sono pianificati nel piano cantonale di premunizione e risanamento (PCPR; art.

E. 11

LTPnat). Esso indica (art. 12 cpv. 1 LTPnat): i concetti ai quali deve uniformarsi la sistemazione idraulica, idrogeologica e valangaria del Cantone (cifra 1); le opere di premunizione, di risanamento e di manutenzione, con il loro grado di priorità, intese alla protezione, da catastrofi naturali, della vita umana e di beni materiali ragguardevoli (cifra

2); i tempi di attuazione (cifra 3); i compiti delle regioni (cifra 4); gli enti pubblici incaricati degli studi esecutivi e dell'attuazione, come pure i consorzi, istituiti o da istituire conformemente all'apposita legislazione (cifra 5); le valutazioni di spesa (cifra 6). Il PCPR, che dev'essere coordinato con il piano direttore e il piano finanziario (art. 12 cpv. 2 LTPnat), è costituito da un rapporto corredato dalle necessarie rappresentazioni cartografiche e tabelle sinottiche (art. 13 LTPnat). Il relativo progetto è allestito dal Consiglio di Stato (art. 14 LTPnat); che lo notifica a comuni, consorzi e regioni, i quali possono presentare osservazioni e proposte (art. 15 LTPnat). Il Consiglio di Stato esamina le osservazioni e le proposte e adotta il PCPR (art. 16 cpv. 1 LTPnat), che entra immediatamente in vigore (art. 17 LTPnat). Contro le decisioni del Governo è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo nel termine di trenta giorni (art. 16 cpv. 2 LTPnat). Le norme sull'adozione del PCPR si applicano anche alla sua modificazione (art. 18 cpv. 1 LTPnat). Gli enti designati dal PCPR provvedono all'attuazione degli interventi (art. 19 LTPnat), che possono essere sussidiati dal Cantone e dalla Confederazione (art. da 21 a 24 LTPnat). Dal canto suo l'art. 28 cpv. 2 lett. I LALPT stabilisce che le rappresentazioni grafiche del piano regolatore fissano, tra l'altro, le zone che, secondo l'esperienza comune o gli accertamenti tecnici, non offrono sufficienti garanzie di salubrità o stabilità o che sono soggette a immissioni eccessive o a pericoli naturali, come caduta di valanghe, frane o massi, ad alluvioni o inondazioni. Le norme di attuazione del piano regolatore devono invece stabilire le regole generali sull'utilizzazione e l'edificabilità del suolo, oltre che alle regole tecniche per singole costruzioni o per l'abitato (art. 29 cpv. 1 lett. a e lett. i LALPT).

E. 14

cpv. 2 LPT, i piani regolatori devono delimitare le zone protette, che comprendono (art. 17 cpv. 1 LPT): i ruscelli, i fiumi, i laghi e le loro rive (lett. a); i paesaggi particolarmente belli e quelli con valore naturalistico o storico-culturale (lett. b); i siti caratteristici, i luoghi storici, i monumenti naturali e culturali (lett. c); i biotopi per gli animali e vegetali degni di protezione (lett. d). Il diritto cantonale può prevedere, invece delle zone protette, altre misure adatte (art. 17 cpv. 2 LPT).

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