

TI_GERICHTE 90.2018.18 vom 20. Dezember 2022

TI Tribunale d'appello, 2022-12-20, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2018.18_d20221220

FR: TI_GERICHTE 90.2018.18 du 20 décembre 2022

IT: TI_GERICHTE 90.2018.18 del 20 dicembre 2022

Regeste

Adattamento d'ufficio di un piano regolatore a un decreto cantonale di protezione nel frattempo entrato in vigore e mancata approvazione della possibilità di insediare infrastrutture golfistiche in una zona

Erwägungen

E. 2.1

In campo pianificatorio il Comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b della legge 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. 29 cpv. 1 LST), 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 o opportuna. Esso non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggi su alcun criterio oggettivo e sia manifestamente insostenibile. Deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale 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; RtiD II-2017 n. 9 consid. 3.2 con rinvii, II-2016 n. 43 consid. 4.1 con rinvii).

E. 2.2

Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 30 cpv.).

E. 3

LST e relativo rinvio agli art. 69 segg. LPAm; RtiD II-2017 n. 9 consid. 3.2, II-2016 n. 43 consid. 4.2 con rinvii). 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, 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 (Raffaello Balerna, La protezione giuridica in materia di piani regolatori, in: RtiD I-2015, pag. 203 segg., 214).

Per questi motivi,

Per il Tribunale cantonale amministrativo

Il vicepresidente

La vicecancelliera

E. 3.1

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 deve, di norma, retrocedere gli atti all'autorità inferiore per nuova decisione: lo esige, oltre all'art. 29 cpv. 2 LST, 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; Adelio Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, ad art. 37 LALPT n. 362). 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. 3.2

Come esposto in narrativa, nell'ambito della risoluzione del 17 giugno 2015, il Governo non ha approvato la ZPN3, sospendendo la decisione in corrispondenza del perimetro (più ampio) inventariato (cfr. p.to 6.1.3.a, pag. 37-38, e allegato 2) e indicando che il piano regolatore dovrà riprendere il perimetro del decreto, ciò che si pone in perfetta sintonia con quanto dispone l'art. 16 cpv. 2 della legge cantonale sulla protezione della natura del 12 dicembre 2001 (LCN; RL 480.100), secondo cui il piano regolatore deve segnalare gli oggetti protetti mediante decreto di protezione. Il modo di procedere del Governo, che nella decisione impugnata ha adattato d'ufficio il piano regolatore al decreto senza rinviare gli atti al Comune, merita di essere condiviso. Infatti, se da un lato esso ha deciso sulle parti sospese, così come preannunciato nell'ambito della risoluzione del 2015, dall'altro occorre convenire con la Sezione, che il rinvio degli atti al Comune, affinché delimitasse graficamente nei piani il perimetro del decreto e adattasse di conseguenza l'art. 22 NAPR, avrebbe prodotto il medesimo risultato, rendendo in questo modo il rinvio perfettamente superfluo e inutilmente dilatorio ai sensi della giurisprudenza citata in precedenza. Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, l'autonomia del Comune non è di conseguenza stata lesa. Va poi osservato che il decreto di protezione è adottato, sentiti i comuni, i proprietari e i gestori interessati, dal Consiglio di Stato (cfr. art. 14 cpv. 1 LCN) in base alla procedura prevista all'art. 15 LCN. Come visto, esso va poi ripreso nel piano regolatore (art. 16 cpv. 2 LCN). Al Comune rimane pertanto impregiudicata la facoltà, proprio in base alla sua autonomia (cfr. supra, consid. 2.1), di adottare eventuali misure pianificatorie da sovrapporre alla ZPN3 nell'ambito dell'elaborazione di una variante (cfr. anche infra, consid. 4.2).

E. 3.3

Il ricorrente non può neppure essere seguito laddove lamenta incongruenze dal profilo grafico nella decisione impugnata, rispettivamente una lesione dell'art. 15 cpv. 4 RLCN. Infatti da un raffronto del perimetro del decreto indicato nelle sue rappresentazioni cartografiche (in particolare: limite dell'area protetta e piano delle zone di protezione) e da quello indicato nell'allegato 2 della contestata decisione risulta che essi collimano perfettamente. Va poi negata la presenza di una violazione dell'art. 15 cpv. 4 RLCN, già solo per il fatto che la norma è formulata in modo potestativo (... può essere coordinato ...).

E. 4

Nella decisione impugnata il Consiglio di Stato ha motivato la mancata approvazione dei contenuti golfistici, ritenendo che con l'istituzione del decreto, e quindi la ridefinizione dei contenuti dei comparti B e C, e la verifica dell'incompatibilità delle infrastrutture golfistiche con la Zona di protezione (...), la proposta del Comune (...) non ha più ragione d'essere, considerata l'estensione delle superfici rimaste . In particolare, riprendendo quanto addotto a pag. 10 del rapporto esplicativo del decreto in merito all'allestimento di un percorso di golf pitch and putt da nove buche su circa 4 ha, ne ha escluso la compatibilità con i disposti di tutela. Di parere opposto il ricorrente, il quale rimprovera al Governo di non aver considerato la possibilità di insediare un campo da golf di dimensioni minori, con 3 o magari 6 buche . Reputa pertanto che le infrastrutture golfistiche sarebbero compatibili con la ZPN3 e, in caso contrario, potrebbero trovare spazio nella forma dell' executive course (percorso che necessita di superfici meno estese) nella parte rimanente dei comparti B e C. In proposito va considerato quanto segue.

E. 4.1.1

I motivi che hanno spinto il Comune, nell'ambito della revisione, ad ammettere la possibilità di insediare contenuti golfistici nei due comparti, sono indicate nel rapporto di pianificazione del giugno 2012, pag. 30-31: La zona speciale aeroporto, oggetto nr. 8.3, frutto di un approfondimento dettagliato approvato nel 2001 è destinata "alla realizzazione di edifici, attrezzature e impianti per promuovere l'attrattività turistica della regione". Nel corso dei lavori di adozione della revisione si è accolta la richiesta del proprietario (RI 1) di introdurre nei suoi comparti B e C anche la destinazione "infrastrutture golfistiche", in considerazione della rilevanza - per il Comune e per tutta la regione - di questa attività nonché delle sue ripercussioni sullo sviluppo turistico. L'intenzione è quella di realizzare un percorso di dimensioni ridotte con un'impostazione prevalentemente pubblica, nel quale possono integrarsi anche percorsi pedonali pubblici, cioè la naturale continuazione e complemento dell'adiacente campo da golf, con questo strettamente relazionato. E ancora nel commento all'art. 43 NAPR, pag. 96-97: La destinazione dei suoi 2 comparti B e C è stata compendiata con l'utilizzazione "infrastrutture golfistiche". Evidentemente struttura e disegno del percorso non possono essere definiti a priori e la loro integrazione nella zona sarà da sviluppare nell'ambito di un progetto di sistemazione dell'intera area: la norma prevede infatti un "disegno unitario dell'intero sedime". In particolare andrà prestata attenzione al contesto paesaggistico circostante, alle esigenze del bosco e della protezione della natura.

E. 4.1.2.1

Occorre altresì considerare che, secondo l'art. 43 NAPR, nella versione adottata dal Comune, le destinazioni ammesse nel comparto B, la cui superficie complessiva era

indicata in circa 53'000 m², sono molteplici (attività turistiche, culturali, sanitarie e di servizio di richiamo sovraregionale e che favoriscano la crescita dell'attrattività della regione, infrastrutture golfistiche, nonché piccoli commerci. Sono ammessi spazi abitativi a supporto dell'attività principale e per necessità del personale. Sono escluse attività produttive, motel e discoteche). A tali destinazioni è stata aggiunta pure la possibilità di insediarsi in spazi abitativi (cfr. supra, consid. B.a. e B.b.). Nel comparto C, la cui superficie complessiva era indicata in circa 23'000 m², le destinazioni ammesse erano invece fortemente influenzate dalla presenza del prato secco (zona di protezione della natura per l'area all'interno dei limiti del prato secco inventariato. Nelle aree esterne ai limiti del prato secco inventariato, infrastrutture golfistiche, sistemazione a parco per la distensione, lo svago e attività culturali). Complessivamente l'area pianificata, di cui circa 13'000 m² riservati alla ZPN3, ammontava dunque a 76'000 m².

E. 4.1.2.2

Nell'ambito dell'approvazione del 2015, il Consiglio di Stato ha corretto la delimitazione grafica dei comparti A, B e C come riportato nell'allegato 13 (cfr. supra, consid. B.b), riducendo la superficie del comparto B a circa 32'000 m² e quella del comparto C a circa 20'200 m² (cfr. ris. gov. del 17 giugno 2015, pag. 111) per complessivi 52'200 m².

E. 4.1.2.3

Con l'approvazione del decreto di protezione, che concerne una superficie di circa 30'000 m², che occupa quasi totalmente il comparto C e quasi la metà del comparto B, l'area pianificata e riservata in origine ai due settori si è ulteriormente ridotta, ammontando ora a circa 22'200 m². Tale superficie va tuttavia considerata solo a titolo indicativo, poiché l'area sospesa con la risoluzione del 2015 a nord del sedime e ora libera in quanto sottratta al perimetro del decreto, rispettivamente della ZPN3, non vi andrebbe computata, in quanto, per i motivi esposti sopra ai consid. 1.1.1, 1.1.2 e 1.1.3, non è stata (ancora) formalmente attribuita al comparto B.

E. 4.2

Alla luce di quanto precede, occorre convenire con il Governo che l'approvazione del decreto, decurtando drasticamente l'area riservata ai comparti B e C, ha prodotto un radicale mutamento delle circostanze che avevano indotto il Comune a prevedere la possibilità di insediarsi anche in infrastrutture golfistiche. Esse avrebbero infatti dovuto essere integrate nella zona secondo un progetto di sistemazione dell'intera area, che, come detto, ammontava in origine a circa 76'000 m² (di cui 13'000 circa riservati alla ZPN3). Benché l'intenzione fosse quella di realizzare un percorso di dimensioni ridotte, le premesse alla base della sua previsione, e in particolare che esso potesse convivere e essere complementare alle altre svariate destinazioni ammesse nei due comparti, non risultano ora più comprovate dal profilo pianificatorio. Già per questi motivi l'inserimento di infrastrutture golfistiche nei comparti B e C non poteva essere approvato. Le successive motivazioni, addotte dalla Sezione in sede di risposta a sostegno dell'adesione alla domanda subordinata del ricorrente (cfr. supra, consid. F.a.), non possono pertanto essere seguite. Ben inteso al Comune rimane aperta la possibilità - come peraltro esso stesso e RI 1 auspicano e come suggerisce anche il Governo a pag. 3 della risoluzione impugnata - di riesaminare complessivamente, alla luce delle mutate circostanze, la situazione pianificatoria dei due comparti e le loro destinazioni, infrastrutture golfistiche incluse, e di allestire una variante. Tanto più che il Comune sta (già) rivalutando alcune scelte adottate

con la revisione, ciò che ha giustificato la sospensione delle procedure pendenti presso il Tribunale (cfr. supra , consid. B.d).

E. 4.3

Per quanto attiene alla compatibilità delle infrastrutture golfistiche con la ZPN3, va osservato che, secondo l'art. 6 cpv. 1 delle norme di attuazione del decreto (NA), che non è stato impugnato dal ricorrente, i contenuti naturali della zona nucleo, che ammonta a 2.46 h e ricopre la quasi integralità della superficie tutelata, sono integralmente protetti e devono essere conservati intatti. Nella zona nucleo devono essere favoriti la conservazione e l'incremento della flora e della fauna indigene e degli elementi ecologici indispensabili alla loro esistenza; devono inoltre essere conservate le peculiarità geomorfologiche e la dinamica tipica dei prati secchi. Ogni utilizzazione deve essere finalizzata alla cura e alla conservazione del biotopo. Nel rapporto esplicativo del decreto, pag.10, è stata esaminata l'ipotesi di allestire un percorso pitch and putt di nove buche su tutta l'area protetta. Il rapporto, basandosi anche sulla letteratura e sulle raccomandazioni della Confederazione in materia, osserva come nell'area in esame risulta impossibile mantenere intatta una superficie di prato secco equivalente a quella attuale inserendovi un campo da golf , concludendo che un simile percorso comprometterebbe l'esistenza del prato secco ed è quindi contrario ai disposti di tutela della natura ai sensi dell'art. 18 della LPN . Ora, anche alla luce degli scopi del decreto (cfr. art. 3 NA), tali considerazioni, riprese dal Governo nella decisione impugnata, non prestano il fianco a critiche. Va tuttavia dato atto al ricorrente che la letteratura in materia non esclude a priori la compatibilità di attività golfistiche in zone di protezione della natura, attività che vanno però esaminate alla luce di un progetto concreto (cfr. anche Thomas Widmer Dreifuss , Planung und Realisierung von Sportanlagen, Zurigo/Basilea/Ginevra 2002, pag. 417 seg.). All'insorgente rimane dunque aperta la possibilità, come peraltro esso stesso ipotizza, di sottoporre all'Ufficio della natura e del paesaggio (cfr. art. 12 NA) un nuovo percorso, di estensione più contenuta, che andrà valutato, se del caso, anche alla luce delle eventuali misure pianificatorie che il Comune intendesse adottare per rapporto alla superficie oggetto del decreto (cfr. supra , consid. 3.2).

E. 5.1

Visto tutto quanto precede, nella misura in cui è ricevibile, il ricorso è respinto.

E. 5.2

La tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAm) viene posta a carico del ricorrente, soccombente. Per questi motivi, decide: 1. Nella misura in cui ricevibile, il ricorso è respinto . 2. La tassa di giustizia di fr. 2'000.-, già anticipata, rimane a carico del ricorrente. 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. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il vicepresidente La
vicecancelliera