

TI_GERICHTE 90.2019.22 vom 18. Juli 2022

TI Tribunale d'appello, 2022-07-18, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2019.22

FR: TI_GERICHTE 90.2019.22 du 18 juillet 2022

IT: TI_GERICHTE 90.2019.22 del 18 luglio 2022

Regeste

Variante di piano regolatore concernente una struttura d'attracco per le barche

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data e il ricorso è tempestivo (art. 30 cpv. 1 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; LST; RL 701.100). Certa è inoltre la legittimazione attiva del ricorrente (art. 30 cpv. 2 lett. a LST).

E. 1.2

Il ricorso è dunque ricevibile in ordine e può essere giudicato sulla base degli atti senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100).

E. 1.3

Poiché la controversa variante è stata avviata in vigenza della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990, in vigore sino al 31 dicembre 2011 (LALPT; BU 1990, 365), essa dovrà essere esaminata, nel merito, in applicazione di quest'ultima legge (art. 117 LST). 2. 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; dal 1° gennaio 2012, 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). 2.2. Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; dal 1° gennaio 2012, 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).

E. 3.1

Il ricorrente lamenta una violazione del diritto di essere sentito da parte del Governo, rimproverandogli di non aver spiegato per quale buona ragione il disavanzo di 20 posti barca accertato in precedenza non sarebbe più attuale e di esprimersi in sterile burocratese destituito di motivazione giuridicamente sostenibile laddove afferma che ritenuta l'ubicazione delicata dal profilo dei contenuti naturalistici, nel quadro appena descritto appare evidente che i quantitativi in gioco mutano gli equilibri nella valutazione dell'ampliamento .

E. 3.1.1

Giusta l'art. 46 cpv. 1 LPAm, ogni decisione deve essere motivata per iscritto. Scopo dell'obbligo della motivazione, componente essenziale del diritto di essere sentito ancorato all'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), è di permettere al destinatario di afferrare le ragioni che stanno alla base della decisione e se del caso di deferirla con piena cognizione di causa ad una giurisdizione superiore, la quale possa a sua volta esercitare un suo controllo effettivo (DTF 136 I 229 consid. 5.2; RDAT 1988 n. 45 consid. 2a; Adelio Scolari , Diritto amministrativo, Parte generale, II ed., Cadenazzo 2002, n. 528 segg.; Marco Borghi/ Guido Corti , Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2c ad art. 26; Lorenz Kneubühler , Die Begründungspflicht, Berna 1998, pag. 29 seg.). Una motivazione può essere ritenuta sufficiente - e adempiere pertanto al citato scopo - quando l'autorità menziona, almeno brevemente, i motivi che l'hanno spinto a decidere in un senso piuttosto che in un altro; l'autorità non è inoltre tenuta a pronunciarsi in modo esplicito ed esaustivo su tutti gli argomenti che le vengono sottoposti: può limitarsi ad affrontare le sole allegazioni rilevanti, in quanto atte a influire sulla decisione, e passare invece sotto silenzio, ad esempio, quelle che manifestamente non reggono o appaiono ininfluenti (DTF cit., ibidem , inoltre 130 II 530 consid. 4.3, con rinvii; STF 1C_615/2012 del 12 aprile 2013 consid. 2.2, 1C_287/2007 del 17 marzo 2008 consid. 2.2., entrambe con rinvii; Scolari , Diritto amministrativo, n. 532 con rinvii, tra l'altro a RDAT I-1999 n. 27 consid. 3b; Borghi/Corti , op. cit., n. 2a ad art. 26, pure con rinvii).

E. 3.1.2

Alla luce dei principi testé esposti, le critiche del Comune si rivelano infondate. Da una lettura delle motivazioni addotte a pag. 9-11 della risoluzione impugnata e dei calcoli ivi esposti emergono infatti tutti gli elementi di rilievo che hanno portato il Governo a

rivalutare il quadro generale relativo agli attracchi comunali e a negare la sanzione alla variante, ponendo così il ricorrente nella situazione di comprendere appieno i motivi alla base della decisione e permettendogli di impugnarla con piena cognizione di causa. Inoltre, come appena ricordato, una motivazione può essere ritenuta sufficiente quando l'autorità menziona, almeno brevemente, i motivi che l'hanno spinto a decidere in un senso piuttosto che in un altro. Non può inoltre essere condivisa la critica, secondo cui il Governo si sarebbe trincerato dietro a frasi vuote e astruse per mascherare l'assenza di ragioni oggettive per non approvare il vincolo: ad un'attenta lettura, con la motivazione che il ricorrente cita, il Governo ha voluto unicamente ricordare che, a seconda dei quantitativi ritenuti, il numero di stalli incide più o meno sensibilmente sul contesto naturalistico in cui si situa l'AN5. Sapere, invece, se le motivazioni addotte dal Governo sono pertinenti e sufficienti a giustificare la mancata approvazione del vincolo è questione di merito, che verrà esaminata nei seguenti considerandi.

E. 3.2

Il ricorrente critica inoltre il mancato invio dei tre preavvisi richiesti al Dipartimento del territorio con e-mail del 26 agosto 2019, posteriore all'emanazione della decisione impugnata, da cui sembrerebbe dedurre una lesione dei suoi diritti di difesa in questa sede. La critica è da ritenersi superata. Infatti, ancorché l'insorgente non si sia attivato per compulsare l'incarto prodotto dal Governo, di cui ha ricevuto avviso e che include i preavvisi in parola, questa Corte glieli ha trasmessi, di modo che esso ha potuto esprimersi in merito (cfr. supra, consid. D).

E. 4

Il ricorrente sostiene poi, richiamandosi in particolare all'esame preliminare del 13 marzo 2012 del Dipartimento del territorio concernente le varianti di adeguamento a seguito della risoluzione del 2 giugno 2009 (cfr. supra, consid. A.c.a), che nella misura in cui il Consiglio di Stato si è distanziato dalle considerazioni favorevoli espresse in tale sede in merito all'ampliamento dell'AN5, sia incorso in una violazione del principio della buona fede e abbia disatteso l'affidamento da esso riposto nelle assicurazioni fornite dall'Autorità cantonale. A torto. Infatti questa Corte ha già più volte considerato che il Dipartimento del territorio non è in grado di offrire assicurazioni vincolanti riguardo al trattamento pianificatorio definitivo del territorio nell'ambito di una revisione del piano regolatore o, come in concreto, nell'ambito di una variante sottoposta alla procedura ordinaria, che rimangono soggette all'approvazione del Consiglio di Stato. In particolare l'insorgente misconosce che l'esame preliminare eseguito dal Dipartimento del territorio (art. 33 LALPT) non costituisce un'assicurazione concreta nei confronti del Municipio riguardo l'assetto pianificatorio definitivo (art. 37 LALPT; cfr. STF 1P.608/2003 del 16 settembre 2004 consid. 3.5). Per il che i suoi argomenti non possono in alcun modo venir condivisi (in merito alle condizioni cumulative per potersi prevalere di una promessa o assicurazione ottenuta da un'autorità, quand'anche contraria alla legge, cfr. Scolari, Diritto amministrativo, n. 639) e la sua doglianza va respinta. Discorso analogo vale anche per le assicurazioni che il Comune asserisce di aver ottenuto nel corso degli anni dai vari uffici cantonali in merito alla possibilità di ampliare l'AN5 (cfr. p.to 2, pag. 2-3, e p.to 5, pag. 4 del ricorso nonché rapporto di pianificazione del novembre 2016, pag. 8; cfr. anche infra, consid. 5.2), assicurazioni che peraltro non risultano dagli atti e che il Comune non ha nemmeno documentato.

E. 5.1

La scheda P7 del piano direttore cantonale enuncia per le infrastrutture a lago, l'obiettivo generale di riordinarle e coordinarle maggiormente (cfr. capitolo 2. Indirizzi , sottocapitolo 2.3). In particolare è necessario: a) pianificare i porti (intesi quali stazionamenti collettivi che di regola comprendono almeno 15 posti barca, sono gestiti e sorvegliati, dispongono di un accesso pubblico e di un sufficiente numero di posteggi e favoriscono l'attività della pesca), commisurandoli alle capacità ricettive, ambientali e paesaggistiche; b) rimuovere di conseguenza i singoli attracchi privati in contrasto con gli obiettivi ambientali e sopprimere i campi boe; c) predisporre un adeguato numero di attracchi temporanei destinati a soste di breve durata; e) predisporre un adeguato numero di aree tecniche di valenza locale, attrezzate per opere di manutenzione, gestione e ricovero natanti; f) monitorare e gestire il numero di natanti, nonché l'ubicazione e la dimensione dei luoghi di stazionamento (cfr. ibidem).

E. 5.2

In concreto, il rapporto di pianificazione del novembre 2016 accompagnante la variante all'esame, dopo aver ricapitolato l'iter pianificatorio relativo all'AN5 (pag. 1), affrontato gli aspetti procedurali (pag. 2) ed esposto i contenuti della risoluzione del 2 giugno 2009 per quanto attiene alla tematica degli attracchi (pag. 2), ha ritenuto a pag. 3 sulla base di quest'ultima che dal bilancio fra fabbisogno e offerta complessiva di posti barca scaturiva una carenza di ca. 20 stalli, che giustificava dal profilo dell'interesse pubblico un ampliamento dell'offerta esistente. Ha quindi valutato a pag. 3-4 due alternative per quanto attiene alla loro possibile ubicazione, optando a pag. 5, sulla base delle considerazioni perentorie formulate dal Dipartimento del territorio in sede di esame preliminare, per l'ampliamento dell'AN5. In merito a tale vincolo, esso spiega a pag. 5 che la sua compatibilità con la Zona di protezione della natura ZPN3, che riprende il perimetro del sito di riproduzione di anfibi di importanza nazionale (...) e con il corridoio biologico (condotte sotto la strada quale elemento di collegamento fra lago e versante del Monte Sassalto) è stata verificata dagli Uffici cantonali competenti in sede d'esame preliminare, che non hanno richiesto condizioni particolari oltre a quelle già contenute nelle norme di attuazione in vigore. Conclude, a pag. 8, rilevando che: I recenti approfondimenti eseguiti con i responsabili cantonali hanno permesso di appurare che il bilancio tra fabbisogno e offerta di posti-barca del golfo di Caslano è rimasto invariato rispetto alla precedente procedura pianificatoria, dato che i nuovi posti di cortesia (turistici) approvati in corrispondenza del pontile della navigazione non rientrano nel computo di tale bilancio, e che quindi, dal profilo dell'interesse pubblico, si giustifica l'ampliamento dell'offerta esistente, nei limiti consentiti da tale bilancio (20 posti-barca).

E. 5.3.1

Nella risoluzione del 2 giugno 2009 il Governo ha fissato il fabbisogno di posti-barca nel Comune in $(162 + 86 =) 248$ unità. Raffrontando l'offerta di nuovi attracchi prevista dalla revisione $(= 122$ posti barca) con il fabbisogno reale (86 posti barca) ne scaturiva dunque un esubero di 36 (secondo il Governo ca. una trentina, cfr. risoluzione del 2 giugno 2009, pag. 42), ciò che ha motivato la mancata approvazione dell'AN7 di 50 posti barca in località Colombera . Con la mancata approvazione dell'AN7 il deficit di posti barca si attestava quindi a $(50 - 36 =) 14$ stalli e non in ca. una ventina , come indicato nel rapporto di pianificazione maggio 2013, pag. 84, nota 26, deducendolo dall'esubero stimato grosso modo dal Governo. Da notare peraltro che, a pag. 42 della citata risoluzione, il Consiglio di

Stato aveva anche fatto cenno all'impossibilità oggettiva di eliminare e spostare nelle strutture pubbliche tutti posti barca autorizzati, situati in darsene condominiali o in singole darsene private, ciò che, a ben vedere, aumentava l'esubero di posti barca nei nuovi attracchi pubblici constatato.

E. 5.3.2

La situazione si è poi modificata nell'ambito dell'approvazione delle varianti di adeguamento avvenuta il 10 dicembre 2015 (cfr. supra, consid. A.c.c) nella misura in cui, con le varianti, la capienza dell'AN1 è stata portata dai 18 posti barca, previsti nell'ambito della revisione approvata nel 2009, a 23, di modo che il deficit ammontava a quella data a $(248 - 239 =) 9$ posti barca.

E. 5.3.3

Nella risoluzione impugnata, pag. 10, il Governo, pur dando atto di aver riconosciuto in passato un fabbisogno di ca. 20 posti barca, ha poi considerato che il deficit si riduceva a soli 7 stalli in base alle seguenti considerazioni: La verifica della situazione dei posti barca oggi realizzati o in procinto di essere realizzati nelle strutture di attracco natanti codificate a Piano regolatore può essere così riassunta: AN1 - 23 posti barca, AN2 - 26 posti barca, AN3 - 52 posti barca, AN4 - 24 posti barca, AN5 - 20 posti barca, AN6 - 96 posti barca. L'attracco AN7 - 8 posti barca non è computato giacché stalli temporanei o turistici. Ne consegue che nelle attuali strutture di attracco natanti codificate a Piano regolatore, e realizzate nella quasi totalità (l'attracco AN2 è in attesa di realizzazione) è possibile lo stazionamento di 241 posti barca a fronte delle 248 unità ritenute necessarie ... In quest'ottica, infatti, il bilancio che ne deriva, seppur sempre negativo, è di soli 7 posti barca mancanti e non 20 come originariamente ammesso.

E. 5.4

Nel ricorso il Comune non contesta il calcolo effettuato dal Governo, con cui non si confronta minimamente, né tanto meno il fabbisogno complessivo stabilito nel 2009 (248 posti barca), ma si limita a rimproverargli di aver cambiato le carte in tavola sulla base di una supposta verifica e a negare la sussistenza di cambiamenti in merito ai criteri che hanno portato a stabilire un fabbisogno di ulteriori 20 posti barca rispetto a detta offerta. In proposito si osserva quanto segue.

E. 5.4.1

Secondo l'art. 27 LALPT il rapporto di pianificazione espone il riassunto delle analisi, l'elenco dei problemi e degli obiettivi specifici comunali e giustifica le scelte del piano regolatore.

E. 5.4.2

In linea generale, è pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua frazione significativa e che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. L'interesse pubblico a un provvedimento di pianificazione del territorio è, pertanto, segnatamente dato quando la sua adozione corrisponde a un bisogno importante, chiaramente avvertito dalla collettività. Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in gioco (RDAT I-2000 n. 24 consid. 4.1. con rinvii; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy- Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 98-102; Scolari, *Diritto amministrativo*, n. 558-594).

E. 5.4.3

In concreto occorre rilevare come il rapporto di pianificazione del novembre 2016 sia privo dei necessari calcoli e delle opportune verifiche atte a comprovare l'interesse pubblico alla base dell'ampliamento con 20 ulteriori posti barca dell'AN5. Esso basa infatti il vincolo esclusivamente su quanto indicato, asseritamente, dal Governo nel 2009 in sede di approvazione della revisione e dal Dipartimento del territorio nell'esame preliminare del 30 marzo 2012, che aveva in effetti condiviso il principio dell'ampliamento dell'offerta fino ad un massimo di 20 posti barca . Appare tuttavia evidente che tali indicazioni di massima andassero verificate. Tanto più che né nella risoluzione del 2009 né in quelle successive il Governo si è spinto fino ad approvare di principio l'interesse pubblico alla base di un ampliamento dell'offerta comunale con ulteriori 20 posti barca e a retrocedere gli atti al Comune per l'elaborazione di una variante. Ora, se nell'ambito della variante qui all'esame il Comune avesse calcolato, come necessario, l'attuale fabbisogno di posti barca sarebbe giunto a constatare un ammanco di soli 9 posti barca rispetto agli attracchi pianificati (cfr. supra , consid. 5.3.2), rispettivamente di 7 unità, seguendo il calcolo effettuato dal Governo, il quale verosimilmente si è basato sull'art. 53 cpv. 2 delle norme di attuazione del piano regolatore (NAPR), secondo cui le capienze degli attracchi sono approssimative . Il vincolo relativo all'ampliamento dell'AN5 con 20 stalli non appare pertanto sorretto da un sufficiente interesse pubblico, già solo per il fatto che ne prevede 11 in più rispetto all'effettivo fabbisogno pianificato e 13 in più rispetto a quello reale. Già per questo motivo la variante non poteva dunque essere approvata. Da notare che la formulazione dell'art. 53 cpv. 2 NAPR, secondo cui le capienze sarebbero approssimative, risulta incompatibile con i principi che reggono l'istituzione delle zone AP-EP (cfr. in particolare RDAT II-2000 n. 27, II-1997 n. 22 e I-1994 n. 40 concernenti l'istituzione di vincoli per la realizzazione di posteggi pubblici), di modo che il calcolo effettuato dal Governo, che ha considerato il numero di posti barca effettivamente realizzati degli AN2 e AN6 (AN2: 30 posti barca pianificati contro i 26 realizzati; AN6: 90 posti barca pianificati contro i 96 realizzati) anziché di quelli pianificati non può essere seguito. L'ammanco di posti barca accertato ammonta dunque a 9 stalli (cfr. supra , consid. 5.3.2).

E. 5.4.4

Nella risoluzione impugnata il Governo ha inoltre ritenuto che l'ubicazione proposta per l'ampliamento risultava incompatibile con il delicato contesto naturalistico in cui era inserita e ha quindi retrocesso agli atti al Comune affinché abbia ad individuare, se lo ritiene ancora necessario e per il tramite di una nuova procedura di modifica del Piano regolatore, una confacente ubicazione volta a coprire il fabbisogno verificato di 7 posti barca . In particolare, riallacciandosi ai contenuti dell'esame preliminare del 13 marzo 2012, esso ha considerato che se nell'ambito dell'allora ponderazione degli interessi, l'interesse pubblico prevalente a fronte dei contenuti naturalistici era (...) insito nell'ampliamento di 20 posti barca , esso non lo era più per soli 7 (cfr. risposta, pag. 3). Ora, tale motivazione suscita invero delle perplessità. Se il timore è quello di pregiudicare (ulteriormente) il delicato contesto naturalistico , non è in effetti dato di vedere perché un numero maggiore di posti barca sarebbe preferibile, dal profilo dell'interesse pubblico, rispetto ad un numero inferiore di oltre la metà. Non è del resto dato di sapere come l'UNP avrebbe valutato una siffatta variante (9 stalli), dato che il suo avviso negativo del

E. 10

aprile 2018 concerne la variante relativa a 20 posti barca supplementari. Ciò detto, al Comune rimane quindi aperta la possibilità, nell'ambito di una nuova variante, di valutare nuovamente anche l'ubicazione in parola, operando la necessaria ponderazione di tutti gli interessi in gioco, ponderazione di cui peraltro il rapporto di pianificazione del novembre 2016 era totalmente privo. 6. Ininfluyente ai fini del presente giudizio è la questione a sapere se il _____, il quale non è stato coinvolto nella presente procedura in considerazione del suo esito, risultasse legittimato a insorgere in prima sede. Ad ogni modo, come osserva la Sezione, esso era composto da cittadini attivi del Comune (cfr. art. 28 cpv. 2 lett. a LST). 7. 7.1. Per tutti questi motivi il ricorso è respinto. 7.2. Non si prelevano spese né tassa di giudizio (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAmM). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. Non si prelevano spese né tassa di giudizio. 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

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