

TI_GERICHTE 90.2020.11 vom 15. April 2021

TI Tribunale d'appello, 2021-04-15, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2020.11

FR: TI_GERICHTE 90.2020.11 du 15 avril 2021

IT: TI_GERICHTE 90.2020.11 del 15 aprile 2021

Erwägungen

E. 1

LPAm). L'assunzione delle prove offerte da RI 1 (in particolare: sopralluogo, perizia fotografica e storico-culturale, edizione della documentazione relativa all'acquisto bonale da parte del Comune della particella _____ a lago e della particella sulla riva sottostante il Parco Scherrer) non appare invero necessaria, visto anche l'esito dei ricorsi, ai fini del presente giudizio. In particolare non occorre procedere all'allestimento della perizia sollecitata, che non è idonea a procurare a questo Tribunale la conoscenza di ulteriori fatti rilevanti. Neppure occorre dar seguito alla richiesta della ricorrente di essere sentita personalmente nella misura in cui essa ha già avuto modo di esercitare compiutamente il suo diritto di essere sentita per iscritto, mediante gli allegati di causa: né la legislazione cantonale né quella federale garantiscono infatti alle parti il diritto di esprimersi oralmente, essendo sufficiente che le stesse possano fare valere le loro ragioni per iscritto (cfr. DTF 134 I 140 consid. 5.3, 130 II 425 consid. 2.1, 125 I 209 consid. 9b; cfr. fra le tante: STA 52.2011.436 del 3 novembre 2014). Per le medesime ragioni, vanno respinte le censure sollevate contro le decisioni di prima istanza, basate su un apprezzamento anticipato delle prove per nulla abusivo, di rinunciare a esperire i mezzi di prova richiesti. Il diritto di essere sentito dell'insorgente non è pertanto stato leso (cfr. DTF 141 I 60 consid. 3.3, 140 I 285 consid. 6.3.1).

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo discende dall'art. 30 cpv. 1 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST; RL 701.100). Certa è la legittimazione attiva della ricorrente (art. 30 cpv. 2 lett. b LST). I ricorsi, tempestivi (art. 30 cpv. 1 LST), sono dunque ricevibili in ordine.

E. 1.2

Per quanto attiene alle questioni di natura espropriativa e all'assunzione di prove richiesta per provarle, esse esulano dalle competenze del Tribunale nel presente procedimento.

E. 1.3

Fondandosi essenzialmente sul medesimo complesso di fatti, le impugnative possono essere evase congiuntamente (art. 76 cpv. 1 LPAm).

E. 1.4

I gravami possono inoltre essere esaminati sulla base degli atti dell'incarto, comprensivi della documentazione fotografica prodotta dall'insorgente, senza ulteriore istruttoria (art. 25 cpv.

E. 1.5

Al fine di sostanziare ulteriormente le critiche relative alla violazione del principio della proporzionalità, la ricorrente, asserendo di essere venuta a conoscenza di fatti nuovi solo poco prima dell'inoltro del ricorso (ovvero che il Municipio aveva rinunciato ad acquistare una proprietà a lago, che avrebbe rappresentato una valida alternativa alle finestre a lago), chiede che venga restituito il termine per ammettere, ed è ammessa, la nuova domanda di cui al p.to 2.2. di merito , il cui contenuto non è del tutto chiaro. La questione non necessita tuttavia di essere approfondita. Infatti, poiché secondo l'art. 70 cpv. 2 LPAm il ricorso può addurre fatti nuovi e proporre nuovi mezzi di prova, la ricorrente è pacificamente legittimata a proporre nuovi fatti e nuove argomentazioni, senza che con ciò sia necessario formulare una specifica (nuova) domanda, peraltro vietata dalla citata normativa.

E. 1.6

Occorre infine precisare, per quanto attiene alle domande ricorsuali, che la ricorrente postula l'annullamento delle due decisioni, chiedendo, fra l'altro, che i vincoli AP-EP 1a non vengano approvati, e in ogni caso che non venga approvato quello che grava la sua proprietà. Tuttavia, come già in prima sede, le argomentazioni sviluppate nei gravami si concentrano principalmente sul vincolo al mapp. 464. Di conseguenza solo la domanda riferita a quest'ultimo verrà esaminata, in quanto sostanziata, facendo riferimento, laddove necessario, anche ai vincoli che gravano i mapp. 451 e 452.

E. 2

Ricorso del 31 gennaio 2020 Secondo l'art. 74 LPAm, che tratta dell'effetto devolutivo del ricorso, con il deposito del ricorso, la trattazione della causa oggetto della decisione impugnata passa all'autorità di ricorso (cpv. 1). L'istanza inferiore può nondimeno modificare la propria decisione nel senso delle domande del ricorrente, di regola fino all'insinuazione della risposta (cpv. 2). In concreto il Consiglio di Stato, preso atto della fondatezza delle critiche sollevate nel ricorso del 31 gennaio 2020, che, con riferimento al giudizio di parziale irricevibilità contenuto nella risoluzione del 18 dicembre 2019, censurava un errato accertamento della fattispecie con conseguente diniego di giustizia formale nonché violazione del diritto di essere sentita, ha emanato la decisione di rettifica del 13 maggio 2020. La medesima approva il vincolo AP-EP 1a sul mapp. 464 (cfr. p.to n. 1 del dispositivo, pag. 6) ed evade le contestazioni della ricorrente ad esso riferite, includendo nell'analisi e confermando in termini generali l'interesse pubblico alla base della previsione delle finestre a lago (cfr. pag. 2 e 4). Di conseguenza, occorre ritenere che la decisione del 13 maggio 2020, limitatamente all'evasione del ricorso presentato il 7 giugno 2017, annulla e sostituisce quella precedente, ponendo rimedio alle violazioni del diritto invocate dalla ricorrente con riferimento al giudizio di irricevibilità. Il ricorso del 31 gennaio 2020, superato dalla nuova decisione, contro cui l'insorgente ha interposto un nuovo gravame che ripropone tutte le restanti censure, diventa così privo d'oggetto e va pertanto stralciato dai ruoli. Di ciò si terrà conto nel giudizio sulle spese e sull'assegnazione delle ripetibili (art. 47 e 49 LPAm).

E. 3

Ricorso del 17 giugno 2020

E. 3.1

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. 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 poggia su alcun criterio oggettivo e sia manifestamente insostenibile. Deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale o non danno loro sufficiente attuazione, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore (cfr. anche l'art. 26 cpv. 2 LPT). L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT; RS 700.1; RtiD II-2017 n. 9 consid. 3.2 con rinvii, II-2016 n. 43 consid. 4.1 con rinvii).

E. 3.2

Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 30 cpv. 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. 4

Procedura di adozione delle varianti e grado di determinazione del vincolo

E. 4.1

La ricorrente sostiene anzitutto che la procedura di adozione delle varianti sarebbe nulla con particolare riferimento ai vizi inerenti alla fase relativa all'informazione e alla partecipazione della popolazione. Oltre a non aver ricevuto un avviso personale, così come impone l'art. 27 LST, nella pubblicazione apparsa sul foglio ufficiale n. 18/2015 del 6 marzo 2015, che annunciava il deposito degli atti relativi alle varianti, non erano menzionate le finestre a lago. Anche le osservazioni da essa introdotte in seguito al Municipio non sarebbero state evase. In proposito si osserva quanto segue.

E. 4.1.1.1

In forza dell'art. 4 LPT, dal titolo Informazione e partecipazione, le autorità incaricate di compiti pianificatori devono informare la popolazione sugli scopi e sullo sviluppo delle pianificazioni secondo la LPT stessa (cpv. 1) e devono provvedere per un'adeguata partecipazione della popolazione al processo pianificatorio (cpv. 2). Questi obblighi sono sottolineati dalla giurisprudenza del Tribunale federale, avuto riguardo sia al peso politico

delle decisioni adottate, sia alla loro forzata imprecisione, finalizzata a permettere la regolamentazione di una molteplicità di situazioni complesse (RDAF I-1999 pag. 56 segg., 60, con numerosi rinvii) . Quale garanzia minima, l' art. 4 LPT esige che le autorità di pianificazione, oltre a permettere l'accesso ai progetti per presentare osservazioni generali, prendano in considerazione eventuali proposte e obiezioni, dandovi materialmente riscontro. Non occorre tuttavia ch'esse forniscano una risposta individuale, essendo sufficiente che si confrontino sotto il profilo materiale con le obiezioni e le proposte (cfr. DTF 135 II 286 consid. 4.1 e riferimenti; STF 1C_296/2011 del 18 gennaio 2012 consid. 2.2, pubblicata in RtiD II-2012 n. 58 consid. 2.2).

E. 4.1.1.2

In adempimento di questo mandato legislativo ai cantoni, gli art. 4 cpv. 2 e 5 LST, come già l'art. 5 cpv. 1 della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365, in vigore sino al 31 dicembre 2011), impone al Cantone e ai comuni di garantire l'informazione della popolazione riguardo agli scopi e allo svolgimento della procedura di allestimento dei piani e una tempestiva partecipazione della popolazione e delle persone coinvolte nella pianificazione. Per quanto concerne il piano regolatore, in analogia al vecchio art. 32 cpv. 2 LALPT, l'art. 26 cpv. 1 e 2 LST stabilisce che il Municipio informa la popolazione riguardo al progetto di piano. Ogni cittadino attivo e ogni persona o ente che dimostra un interesse degno di protezione possono presentare osservazioni o proposte pianificatorie. Il Municipio esamina le osservazioni e le proposte pianificatorie nell'ambito dell'elaborazione del piano (art. 26 cpv. 3 LST).

E. 4.1.1.3

Queste formalità sono esatte per qualsiasi procedura concernente il piano regolatore, tranne che per le varianti di poco conto (cfr. anche RDAT II-2006 n. 33 consid. 3, II-2002 n. 34, II-1995 n. 4 consid. 3.1). Esse servono ad assicurare l'effettività della partecipazione della popolazione al processo pianificatorio, permettendole di formulare tempestivamente proposte che possano essere adeguatamente vagliate e ponderate prima di eventualmente tradursi in soluzioni concrete. La tempestiva informazione della popolazione, oltre a favorire la condivisione e il consenso attorno alle soluzioni elaborate dal Municipio, serve a prevenire la presentazione di proposte alternative dell'ultima ora, magari improvvisate e incongruenti, in sede di adozione del piano da parte del Legislativo comunale (cfr. RtiD I-2009 n. 18 consid. 3.1).

E. 4.1.1.4

In concreto, per quanto attiene all'avviso di deposito apparso sul foglio ufficiale n. 18/2015 del 6 marzo 2015, che si limitava a indicare i temi principali delle varianti, può rimanere aperta la questione a sapere se esso fosse formulato in modo troppo sintetico, posto che la ricorrente non ha comunque subito alcun pregiudizio e ha inoltrato tempestivamente le proprie osservazioni del 20 aprile 2015 al Municipio circa il vincolo previsto sulla sua proprietà. Inoltre, contrariamente a quanto essa assume, come esposto al consid. 4.1.1.1, l'evasione delle medesime non richiedeva una risposta individuale. Per quanto attiene alle ulteriori censure si rileva quanto segue.

E. 4.1.2

Secondo l'art. 27 cpv. 1 LST il Consiglio comunale o l'Assemblea adottano il piano regolatore (cfr. art. 34 cpv. 1 LALAPT). L'art. 27 cpv. 2 LST riprende il principio ancorato

all'art. 34 cpv. 2 LALPT, secondo cui il Municipio procede sollecitamente alla sua pubblicazione presso la cancelleria comunale per il periodo di 30 giorni, prevedendo in aggiunta l'obbligo di avviso personale ai proprietari fondiari direttamente toccati in maniera incisiva dai provvedimenti (dezonamento, vincolo d'espropriazione, forte limitazione dell'uso del suolo; cfr. art. 36 cpv. 3 del regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 [RLst; RL 701.110]; cfr. inoltre Messaggio n. 6309 del 9 dicembre 2009 del Consiglio di Stato concernente il disegno di Legge sullo sviluppo territoriale, pag. 55). A fronte della censura sollevata dalla ricorrente circa il mancato invio di un avviso personale, il Municipio in sede responsiva non ha preso posizione in merito, ciò che porta a concludere che in effetti l'invio dell'avviso nei suoi confronti è stato omesso in dispregio dell'art. 27 cpv. 2 LST. Tale omissione si è tuttavia rivelata priva di conseguenze, posto che contro la variante l'insorgente è insorta tempestivamente davanti al Consiglio di Stato. La violazione non è in ogni caso atta ad inficiare di nullità l'intera procedura seguita dall'Esecutivo comunale, che si rivela nel complesso rispettosa dei principi enunciati ai considerandi che precedono (cfr. anche capitolo 2.1, pag. 8, della risoluzione del 18 dicembre 2019).

E. 4.2

L'insorgente sostiene poi che il vincolo sarebbe eccessivamente indeterminato con riferimento alla sua estensione, alle opere necessarie alla sua attuazione e ai loro costi, di modo che esso non rappresenterebbe una base legale sufficiente per limitare il suo diritto di proprietà. Sottolineando inoltre il pregiato contesto paesaggistico in cui si inseriscono le finestre a lago, lamenta l'assenza di un progetto architettonico d'insieme che definisca gli interventi.

E. 4.2.1

Il vincolo in parola trae origine dalla revisione del piano regolatore di Morcote, adottata nel 2000 (cfr. supra, consid. A.b), finalizzata, fra l'altro, ad una migliore definizione delle aree pubbliche (giardini) in riva al lago (cfr. rapporto di pianificazione ottobre 1999, pag. 5), già previste dal piano regolatore approvato dal Consiglio di Stato con risoluzione del 2 luglio 1991 (n. 5522). In particolare, nell'ambito della revisione, alcuni vincoli AP-EP 1a giardino e parco pubblico erano stati ridimensionati soprattutto nell'ottica di contenere i costi derivanti al Comune per la loro attuazione, fra cui quello gravante il mapp. 464, ridotto a circa 1/4 della superficie (cfr. citato rapporto, pag. 14-15, e risoluzione governativa del 5 febbraio 2002, pag. 20). Come esposto in narrativa, il medesimo è stato poi annullato da questa Corte per motivi legati alla sua giustificazione dal profilo finanziario (cfr. supra, consid. A.c). La variante si limita ora a riproporlo, estendendolo anche ad altri due fondi posti nelle vicinanze (cfr. supra, consid. B.a). L'art. 52 cpv. 7 NAPR prevede di conseguenza che 1/4 della superficie del mapp. 464 è destinato a scopi pubblici AP-EP 1a, mentre l'esatta definizione dell'estensione del vincolo si desume dal piano delle zone - Comparto San Carlo/Vico Morcote, 1:1000, annesso alla variante. Vero è che, come la ricorrente sottolinea a più riprese, il Consiglio di Stato nella decisione del 13 maggio 2020, pag. 4, e in sede di risposta al ricorso del 31 gennaio 2020, pag. 2, ha indicato che il vincolo incide per 1/3 sulla superficie del mapp. 464. Tuttavia, posto che il Governo nella decisione del 18 dicembre 2019 si è chinato sui contenuti dell'art. 52 cpv. 7 NAPR, modificandolo d'ufficio (cfr. pag. 27) per inserirvi l'elenco di tutte le particelle gravate dal vincolo AP-EP 1a, che il Comune aveva omesso di menzionare, ritenendole già consolidate (cfr. Rapporto di pianificazione del febbraio 2016, pag. 17), v'è da ritenere che l'Esecutivo cantonale abbia

valutato il vincolo nella sua corretta estensione e che l'indicazione errata nella decisione del 13 maggio 2020 e in sede di risposta al ricorso del 31 gennaio 2020 sia da ricondurre a un refuso.

E. 4.2.2

Con queste precisazioni occorre concludere che, contrariamente a quanto preteso dalla ricorrente, il vincolo contestato è chiaramente indicato negli elaborati grafici nella sua effettiva ampiezza e portata, mentre la questione relativa alle sue modalità di finanziamento verrà affrontata in seguito. Inoltre, per quanto attiene alle informazioni di dettaglio richieste dall'insorgente circa gli interventi di sistemazione del terreno che comporterà la realizzazione del vincolo (in particolare: opere atte a delimitare il nuovo confine fra proprietà pubblica e proprietà privata), esse esulano manifestamente dalla fase pianificatoria, che ha come scopo di definire e riservare le superfici necessarie per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Comune, e attengono invece alla fase attuativa (STA 90.2011.147 del 4 dicembre 2014 consid. 4 e rinvii). In merito poi alla pretesa, secondo la quale gli interventi relativi alle finestre a lago potrebbero essere concepiti solo sulla base di un progetto architettonico unitario, non si vede per che motivo il Comune non dovrebbe attuare i vincoli secondo un disegno comune e coerente. Oltretutto, i tre fondi colpiti dal vincolo sono inclusi nel comparto compreso tra la rotonda presso la Casa Anziani e la rotonda in località Indipendenza, in cui viene definita un'area per una strada pedonale attrezzata soggetta a piano particolareggiato (cfr. art. 50 NAPR), atto a garantire ulteriormente la riqualifica del settore. Le critiche della ricorrente si rivelano pertanto infondate. 5. Una restrizione di diritto pubblico è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) solo se si fonda su una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispetta il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.). 5.1. 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 (RtiD II-2020 n. 6 consid. 6.2 con rinvii; in merito alla definizione di pubblico interesse cfr. anche Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Berna 2016, pag. 39 segg.). 5.2. Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo d'interesse pubblico desiderato (regola dell'idoneità), che tra i diversi provvedimenti a disposizione per conseguire tale scopo venga scelto quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario (regola della necessità), infine che sussista un rapporto ragionevole tra lo scopo d'interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (regola della proporzionalità in senso stretto; RtiD II-2020 n. 6 consid. 6.3 con rinvii; Hänni, op. cit., pag. 50 segg., 52).

E. 6

Vincolo AP-EP 1a Come in prima sede la ricorrente sottolinea l'incompatibilità dei vincoli, che andrebbero a "tagliuzzare" la riva con effetto banalizzante e interventi invasivi, con il contesto storico, paesaggistico, architettonico e naturalistico di grande pregio, protetto sia a livello federale che cantonale nonché, a livello comunale, con norme molto conservative (art. 45 NAPR concernente la zona RP/SP riva protetta), salvo poi concentrare i suoi argomenti soprattutto sul vincolo che grava la sua proprietà, contestato anche dal profilo

della proporzionalità, vista, fra l'altro, la presenza di valide alternative che ne dimostrerebbero l'inutilità (in particolare: proprietà _____). Censura inoltre l'assenza di base legale, una scorretta ponderazione degli interessi in presenza e una violazione del divieto d'arbitrio.

E. 6.1

I piani regolatori devono delimitare, in primo luogo, le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT). Il diritto cantonale può inoltre prevedere delle altre zone di utilizzazione (art. 18 cpv. 1 LPT). I piani regolatori devono difatti tener conto degli sviluppi prevedibili non solo per le zone edificabili (art. 15 lett. b LPT), ma anche per gli altri generi di utilizzazione del territorio. Essi possono quindi, segnatamente, disporre delle zone per gli edifici e le attrezzature di interesse pubblico che serviranno a soddisfare i bisogni futuri della collettività, purché questi bisogni siano indicati con precisione e l'aspettativa circa la loro realizzazione abbia una buona verosimiglianza di concretizzarsi. Una volta soddisfatte queste premesse, l'autorità pianificatoria può prendere in considerazione, ai fini della determinazione di queste zone, anche delle necessità che eccedono il periodo di 15 anni, determinante per il dimensionamento delle zone edificabili giusta l'art. 15 lett. b LPT. Ciò che importa è che il bisogno sia provato in modo sufficiente e che la realizzazione dell'opera pubblica sia prevista con una relativa certezza (RDAT II-2003 n. 25 consid. 3.2 con rinvii, II-2000 n. 75 consid. 4 con rinvii, inoltre II-2000 n. 27, II-1997 n. 22 e I-1994 n. 40, che concernono particolarmente l'istituzione di vincoli per la realizzazione di posteggi pubblici). In sintonia con quanto precede, l'art. 20 cpv. 2 LST, come già l'art. 28 cpv. 1 LALPT, prevede la possibilità di delimitare nel piano regolatore le zone per scopi pubblici. Contrariamente a quanto assume la ricorrente, i vincoli AP-EP 1a poggiano di conseguenza su una sufficiente base legale.

E. 6.2

Giusta l'art. 3 cpv. 2 lett. c LPT, che stabilisce i principi pianificatori in materia di paesaggio, occorre tenere libere le rive dei laghi e dei fiumi ed agevolarne il pubblico accesso. La garanzia di una molteplicità d'usi e funzioni dei laghi e delle fasce lacustri attraverso una pianificazione unitaria e progetti mirati in grado di migliorare la pubblica fruizione delle rive, promuovere il riordino ed il coordinamento regionale delle infrastrutture a lago, tutelare e valorizzare il paesaggio lacustre, rientra parimenti tra gli obiettivi pianificatori cantonali, adottati dal Gran Consiglio il 26 giugno 2007 (RL 701.200). La scheda di coordinamento P7 del piano direttore (PD), di dato acquisito, adottata dal Consiglio di Stato il 20 maggio 2009, stabilisce quindi al n. 2.2 degli Indirizzi, i quali sono vincolanti, che la pubblica fruizione dei laghi e delle rive lacustri dev'essere garantita e potenziata mediante l'incremento delle aree pubbliche a lago, tra l'altro tutelando, consolidando e ampliando le aree da destinare allo svago e al tempo libero (lett. b).

E. 6.3

In merito alle critiche sollevate il Tribunale non può anzitutto che confermare gli argomenti esposti al consid. 5.4. della sentenza del 7 gennaio 2004 (cfr. supra, consid. A.c) in merito alla sussistenza di un manifesto interesse pubblico alla base del vincolo e più in generale delle finestre a lago. Esso è infatti perfettamente congruente con il concetto del piano viario in vigore, che proprio nella fascia territoriale prospiciente il lago comprendente il nucleo storico di Morcote, laddove è situato il fondo in parola, istituisce, come visto, una strada

pedonale attrezzata per eliminare il traffico di transito, soggetta a piano particolareggiato (cfr. art. 50 NAPR). Alle sue estremità sono previsti quindi gli autosili e le rotonde, di modo che è consentito di stazionare il veicolo alle porte del nucleo e di accedervi attraverso una passeggiata che si sviluppa principalmente lungo il marciapiede, appositamente allargato, costeggiante la strada cantonale e resa attrattiva da una serie scadenzata di accessi alla riva del lago di adeguate dimensioni, le cosiddette finestre, fra le quali quella gravante il fondo della ricorrente. Non v'è dubbio che il recupero dell'accessibilità della riva del lago, attuando la scheda P7 del PD, è consono ad un Comune a piena vocazione turistica come Morcote ed è pure d'interesse generale per la collettività che vi risiede.

E. 6.4

La ricorrente ribadisce a più riprese come i vincoli contestati, ed in particolare quello che grava la sua proprietà, risulterebbero incompatibili con la tutela del contesto pregiato e protetto a vari livelli, che verrebbe "tagliuzzato" e banalizzato. La critica non può essere condivisa. Infatti, poiché i vincoli prevedono in sostanza di rendere pubblica la fruizione dei giardini ai mapp. 451, 452 e 464 che avviene attualmente solo a titolo privato (cfr. anche art. 45 NAPR concernente la zona RP/SP riva protetta, riservata a svago privato), mettendo in atto unicamente quegli interventi necessari a tale fine, non si vede come i medesimi possano interferire con il contesto paesaggistico in cui si inseriscono. Non porta a diverse conclusioni il rendering relativo al mapp. 464 (doc. C3), prodotto con il ricorso del 31 gennaio 2020, che inserisce nell'area colpita dal vincolo un'opera muraria parallela alla strada cantonale, di cui non è chiara la finalità. Oltretutto, come visto, i fondi sottoposti alla misura sono inclusi nel comparto soggetto a piano particolareggiato (cfr. art. 50 NAPR), e ciò a tutela della valorizzazione del settore.

E. 6.5

Circa la compatibilità dei vincoli con la protezione a cui è sottoposta l'area si rileva quanto segue. Viste le sue eminenti qualità di carattere storico, culturale, insediativo, paesaggistico e naturalistico, il territorio del Comune di Morcote gode di una vasta tutela sia a livello federale, cantonale che comunale. Per quanto qui d'interesse, esso risulta incluso nell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali di importanza nazionale (IFP) quale oggetto n. 1811 Arbostora-Morcote, mentre il villaggio di Morcote è menzionato nell'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS; in merito alla portata degli inventari federali per i comuni ticinesi cfr. 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, posteriore alla DTF 135 II 209; Lorenzo Anastasi/Davide Socchi, La protezione del patrimonio costruito, con particolare riferimento all'inventario ISOS, in: RtiD 2013, pag. 345 seg. e rinvii). Ora, per quanto attiene all'IFP, i vincoli contestati, che mantengono inalterato lo stato attuale dei fondi, rendendoli parzialmente agibili alla collettività, risultano conformi all'obiettivo di conservare le rive del lago in uno stato prossimo a quello naturale (obiettivo 3.6), citato a pag. 4 della relativa scheda. Per quanto attiene all'ISOS, esso include i mapp. 451 e 452 nel Gruppo edilizio G 0.2 Lenta edificazione di edifici abitativi con diretto rapporto a lago; a cavallo del sec. XIX, che, a pag. 340, al capitolo L'insediamento attuale, Il piccolo insieme a lago, viene così descritto (cfr. Dipartimento federale dell'Interno [curatore], ISOS Insediamenti di importanza nazionale - Repubblica e Cantone Ticino, vol. 2.2. Luganese, Berna 2006): Il piccolo insieme in rapporto con il lago (0.2) verso la strada lascia emergere due piani degli edifici che si alternano a muretti di recinzione per piccoli giardini e a muretti

di tettoie per il rimessaggio delle imbarcazioni. Frequenti i cipressi in stretto rapporto con i pochi edifici. Questi, di forme molto eterogenee, hanno l'accesso direttamente dalla strada o, preferibilmente, dai giardini. Verso il lago alcune facciate sono aperte da loggiati. In qualche caso, qualche albero sembra nascere dallo specchio dell'acqua. All'insieme viene assegnato l'obiettivo di salvaguardia A, che impone la conservazione della sostanza (conservare integralmente tutti gli edifici, parti dell'impianto, spazi liberi; eliminare gli elementi perturbanti: cfr. Spiegazioni relative all'ISOS). Anche in questo caso non si vede come i vincoli in questione possano contravvenire a questo obiettivo, posto che la conformazione dei mapp. 451 e 452 non viene modificata. Medesima conclusione s'impone per il mapp. 464, inserito nell'I-Ci Intorno circoscritto II Ripida base del pendio terrazzato con il Parco Scherrer e ville signorili con obiettivo di salvaguardia A, che impone la preservazione della destinazione dei terreni coltivati e no (conservare la vegetazione importante per l'insediamento e la vecchia edificazione; eliminare i fattori perturbanti: cfr. Spiegazioni relative all'ISOS). Per quanto attiene infine al decreto esecutivo concernente la zona di protezione del complesso monumentale di Morcote del 23 marzo 1983, emanato dal Consiglio di Stato al fine di proteggere la Chiesa di S. Maria del Sasso e il suo paesaggio circostante, i fondi risultano esclusi dal perimetro di rispetto indicato nell'allegata planimetria. Va da ultimo rilevato che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, l'attuale alto grado di protezione della riva, che trova concretizzazione, per quanto attiene alla zona RP/SP, all'art. 45 NAPR, giusta il quale è prioritaria la protezione e la salvaguardia dell'ambiente lacuale, non esclude, datene le premesse, l'azzonamento qui contestato, che, come visto, permette di attuare i precetti della LPT e del PD.

E. 6.6

Gli ulteriori argomenti adottati nel ricorso non mutano queste conclusioni. Infatti se nel Comune di Morcote già esistono parecchi accessi e spazi pubblici a lago, ciò è dovuto proprio all'impostazione del piano regolatore in vigore, che prevede la creazione di numerose finestre a lago, disseminate lungo la riva (cfr. art. 52 cpv. 7 NAPR nella versione emendata dal Governo), che assolvono una funzione complementare rispetto al lungolago pubblico. Alla luce di tutto quanto precede occorre concludere che i vincoli in parola risultano sorretti da un sufficiente interesse pubblico. I motivi invocati dal Comune per giustificarli appaiono del tutto plausibili, di modo che non è ravvisabile una violazione del divieto d'arbitrio. Anche la ponderazione degli interessi in gioco merita tutela, posto che, come visto, tramite l'apposizione dei contestati vincoli, la conservazione del patrimonio culturale, storico, architettonico e paesaggistico di Morcote non viene pregiudicata. In proposito non giova alla ricorrente appellarsi alla DTF 145 II 70: la fattispecie oggetto di giudizio, concernente la realizzazione di un percorso escursionistico lungo la riva del Wohlensee in una riserva per uccelli acquatici e migratori d'interesse nazionale, diverge infatti sostanzialmente da quella qui all'esame, che non comporta, fra l'altro, diversamente dal caso sottoposto al Tribunale federale, restrizioni della proprietà che eccedono quelle usuali in materia di pianificazione delle rive di fiumi e di laghi.

E. 6.7

Anche dal profilo della proporzionalità il vincolo all'esame, incidendo il mapp. 464 per 1/4 della sua superficie, non presta il fianco a critiche. Come già ritenuto al consid. 5.4 della pronuncia del 7 gennaio 2004, esso consente infatti all'insorgente di poter disporre ancora di un congruo spazio privato in riva al lago, salvaguardando parimenti quel nesso strutturale ed economico con il mapp. 463, posto a monte della strada, pure di sua proprietà. Per

quanto attiene ad altre proprietà che la ricorrente indica come più idonee al raggiungimento delle finalità perseguite (in particolare: proprietà _____) si osserva che il Comune, in ambito pianificatorio, gode di un potere di apprezzamento che l'autorità di ricorso, che non è autorità di pianificazione, deve rispettare, pena la violazione dell'autonomia comunale (cfr. supra, consid. 3). Se la soluzione adottata dal Comune, come visto, rispetta i principi pianificatori, il quesito a sapere se l'eventuale apposizione del vincolo AP-EP 1a sull'intero mapp. 452 sarebbe stata più confacente diventa questione di opportunità, che sfugge al controllo del Tribunale.

E. 7

gennaio 2004, l'assenza negli atti delle varianti dei dati sull'investimento stesso e di una verifica della sua sostenibilità finanziaria impedisce al piano di fornire gli elementi di giudizio necessari ad accertare la presenza di un interesse pubblico a dotare il Comune dell'attrezzatura prevista. Per il che il ricorso merita di essere accolto. 8. Si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia, ritenuto che il Comune soccombente ne va esente (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAm). Dato l'esito del ricorso del 17 giugno 2020, si giustifica invece l'assegnazione di ripetibili alla ricorrente, patrocinata (art. 49 cpv. 1 LPAm). Medesima conclusione si impone per quello del 31 gennaio 2020, in considerazione del fatto che il medesimo sarebbe stato verosimilmente accolto a seguito dell'errata dichiarazione d'irricevibilità, confermata dall'emanazione del successivo giudizio governativo (cfr. supra, consid. 2). In concreto esse sono dovute sia dallo Stato sia dal Comune in parti uguali. Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso del 31 gennaio 2020 è stralciato dai ruoli. 2. Il ricorso del 17 giugno 2020 è accolto. Di conseguenza la risoluzione del 13 maggio 2020 (n. 2401) del Consiglio di Stato che approva il vincolo AP-EP 1a al mapp. 464 è annullata. 3. Non si preleva una tassa di giustizia. Alla ricorrente dev'essere retrocesso l'importo complessivo di fr. 2'800.- versato quale anticipo spese. Il Comune di Morcote e lo Stato verseranno all'insorgente, in ragione di metà ciascuno, l'importo di fr. 3'000.- a titolo di ripetibili complessive per entrambe le sedi di ricorso. 4. 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). 5. Intimazione a: 1. CO 1 1 patr. da: PR 2 2. CO 2 rappr. da: RA 1 Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente La vicecancelliera

E. 7.1

Secondo l'art. 19 cpv. 2 lett. a-c LST il piano regolatore si compone dei seguenti documenti vincolanti: il piano delle zone, il piano dell'urbanizzazione, corredato dal programma d'urbanizzazione e il regolamento edilizio. Esso è accompagnato da un rapporto di pianificazione, di carattere indicativo (cpv. 3). Giusta l'art. 24 cpv. 1 lett. c LST quest'ultimo informa, fra l'altro, sui costi delle opere e le relative modalità di finanziamento, come pure sulle priorità di realizzazione (cfr. anche art. 31 cpv. 2 RLst). L'art. 24 cpv. 1 lett. c LST recepisce lo strumento del programma di realizzazione, già previsto all'art. 30 LALPT (in vigore sino al 31 dicembre 2011). Esso rappresenta un preventivo di massima degli interventi a carico dell'ente pubblico, che, riferito alle potenzialità finanziarie del Comune, dimostra la fattibilità del piano e la realizzabilità dei vincoli previsti. Si tratta di un documento che serve anche ad informare il cittadino sulle conseguenze di ordine finanziario derivanti dall'attuazione del piano regolatore (cfr. Messaggio n. 6309 del 9 dicembre 2009 sul disegno di Legge sullo sviluppo territoriale, pag. 51). Sulla base di quanto disposto

all'art. 31 cpv. 3 RLst, la Sezione dello sviluppo territoriale ha emanato la linea guida La sostenibilità finanziaria dei piani regolatori e il programma di realizzazione , giugno 2007.

E. 7.2

In concreto il rapporto di pianificazione del febbraio 2016 prevede al capitolo 4.3. Programma di realizzazione , pag. 26-27, e nella Tabella riassuntiva: Interventi/Costi/Tempistiche , pag. 33, l'esecuzione di opere per complessivi fr. 7'589'000.-, secondo una tempistica suddivisa in due categorie (A: opere realizzate nell'arco temporale da 0 a 5 anni e B: opere realizzate nell'arco temporale da 5 a 10 anni). Per quanto attiene specificamente alle 3 finestre a lago previste ai mapp. 451, 452 e 464, il rapporto indica a pag. 26 che per la realizzazione delle aree di accesso alla riva del lago si stima una spesa pari a circa fr. 585'000.00. L'ammontare di detto importo è dettato da: valore del terreno (fr. 2'000.00/m²) e opere di sistemazione (fr. 150.00/m²). Dal profilo della tempistica, la loro esecuzione è inserita nella categoria A. A fronte delle critiche avanzate in prima sede dalla ricorrente, che contestava in particolare l'assenza di indicazioni circa le modalità di finanziamento delle opere da parte del Comune, e quindi l'assenza di verifiche circa la sostenibilità finanziaria anche delle finestre a lago , il Consiglio di Stato, a pag. 15 della decisione del 18 dicembre 2019, ha limitato la valutazione dell'investimento per le zone AP-EP 1a al solo vincolo sul mapp. 451, ritenendo che quelli previsti ai mapp. 452 e 464 fossero già consolidati nel piano regolatore in vigore. A seguito delle contestazioni sollevate in proposito nel ricorso del 31 gennaio 2020, nell'ambito della risoluzione del 13 maggio 2020 il Governo, a pag. 2, ha esteso l'esame a tutti i vincoli previsti dalla variante, giungendo alla conclusione che quanto adottato dal Comune è sufficiente per verificare la sostenibilità finanziaria dei vincoli AP1a e come gli stessi appaiono d'interesse pubblico e formano un programma coerente . Tale valutazione è stata ribadita a pag. 4 della medesima risoluzione: Riguardo al programma di realizzazione e degli investimenti le indicazioni fornite nel Rapporto di pianificazione (cap. 4.3 e cap. 6) consentono di avere delle informazioni generali sulla spesa prevista e le priorità di realizzazione dei vincoli di Piano regolatore proposti e, nel caso che ci occupa, anche dei vincoli AP1a fra cui quello sul fmn 464. Gli importi indicati relativi agli investimenti non hanno la pretesa di essere esatti e definitivi e quanto adottato dal Comune è sufficiente per verificare la sostenibilità finanziaria dei vincoli AP1a e come gli stessi appaiono d'interesse pubblico.

E. 7.3

Tali conclusioni non possono essere condivise. Occorre infatti considerare che, ai sensi della citata linea guida, una verifica finanziaria può imporsi anche in presenza di una variante importante del piano regolatore (cfr. capitolo 1.4, pag. 14). In concreto, le varianti sottoposte ad approvazione implicano investimenti rilevanti, per fr. 7'589'000.-. Come rettamente sottolinea la ricorrente, il Programma di realizzazione non indica tuttavia come avverrà la loro copertura del profilo dei costi. La lacuna appare di rilievo. In proposito non va infatti dimenticato che questa Corte nella sentenza del 7 gennaio 2004 aveva constatato la completa assenza di indicazioni circa la copertura dei costi generati dalle opere previste dalla revisione approvata dal Governo nel 2002, stimati in complessivi fr. 27'600'000.-. Inoltre dagli atti non emerge - e nemmeno il Comune lo sostiene - che le varianti puntuali adottate dopo l'approvazione del 2002 abbiano affrontato questo tema. Solo la variante concernente l'autosilo comunale Garvello, approvata dal Consiglio di Stato con risoluzione del 17 ottobre 2012 (n. 5681), ne accenna indirettamente in quanto elaborata proprio per ridurre i costi relativi alla sua realizzazione (cfr. pag. 7 e 8). Allo stato attuale non è dunque

dato di sapere come il Comune di Morcote intenda far fronte al finanziamento delle varianti oggetto della decisione impugnata, fra cui quella relativa al fondo della ricorrente, né tanto meno a quanto ammontino e quanto incidano sulla verifica i costi per il completamento del piano regolatore ancora in vigore (cfr. citata direttiva, pag. 14). Alla luce di queste circostanze e contrariamente a quanto assunto dal Governo, non era possibile, in concreto, verificare la sostenibilità finanziaria delle varianti e, di conseguenza, di quelle singole che stanno alla base del controverso vincolo. In conclusione, così come già indicato al consid. 6 della sentenza del

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