

TI_GERICHTE 90.2021.40 vom 30. Mai 2025

TI Tribunale d'appello, 2025-05-30, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2021.40

FR: TI_GERICHTE 90.2021.40 du 30 mai 2025

IT: TI_GERICHTE 90.2021.40 del 30 maggio 2025

Regeste

Istituzione di una zona di pianificazione su tre fondi sottoposti a vincolo di piano di quartiere al fine di rivederne i parametri edificatori

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo e la tempestività dei ricorsi discendono dall'art. 64 cpv. 1 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST; RL 701.100). Certa è la legittimazione attiva dei ricorrenti, proprietari di fondi toccati dal provvedimento (art. 64 cpv. 2 lett. a LST). I gravami sono dunque ricevibili in ordine e possono essere giudicati sulla base degli atti all'incarto, senza ulteriore istruttoria (art. 25 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100), ed evasi con un unico giudizio in applicazione dell'art. 76 cpv. 1 LPAm.

E. 2

LPT e art. 60 LST).

E. 2.1

Secondo l'art. 27 cpv. 1 della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700), se i piani d'utilizzazione mancano o devono essere modificati, l'autorità competente può stabilire zone di pianificazione per comprensori esattamente delimitati, al cui interno nulla è lecito intraprendere che possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione. Il principio è ripreso, a livello cantonale, all'art. 57 LST, che consente di istituire zone di pianificazione se i piani mancano o devono essere modificati, oppure in caso di problemi riguardo all'uso del territorio o conflitti con principi pianificatori. La zona di pianificazione è adottata, nell'ambito delle proprie competenze, dal Municipio, rispettivamente dal Consiglio di Stato (art. 59 LST); quest'ultimo può inoltre stabilire zone di pianificazione a salvaguardia di obiettivi di sviluppo territoriale e per garantire l'adeguamento delle pianificazioni locali (art. 57 cpv. 2 LST). Il diritto cantonale riprende all'art. 61 cpv. 2 LST gli effetti del provvedimento prescritti all'art. 27 cpv. 1 LPT, secondo cui all'interno della zona nulla può essere intrapreso che possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione, precisando inoltre che le domande di costruzione in contrasto con gli obiettivi del piano in formazione sono decise negativamente (art. 61 cpv. 3 LST). La zona di pianificazione entra in vigore con la sua pubblicazione e lo resta fino a che sia pubblicato il piano sostitutivo, ma comunque non oltre cinque anni, con facoltà del Consiglio di Stato di concedere, per fondati motivi, una proroga di due anni al massimo (art. 27 cpv.

E. 2.2

La zona di pianificazione è un provvedimento conservativo (RDAT 1990 n. 79 consid. 2b), volto a evitare che la pianificazione in atto o in procinto di essere intrapresa venga ostacolata o comunque sia influenzata negativamente da un uso del territorio contrastante col suo indirizzo. Lo scopo principale dell'istituto consiste quindi nel tutelare la libertà di decisione dell'autorità durante lo svolgimento del processo di pianificazione (DTF 118 Ia 510 consid. 4d, 113 Ia 362 consid. 2a/bb; Alexander Ruch , in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [curatori], *Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, n. 26 ad art. 27 ; Bernhard Waldmann/Peter Hänni , *Raumplanungsgesetz*, Berna 2006, n. 7 seg. ad art. 27). A questo stadio l'assetto definitivo dell'ordinamento allo studio non può essere dato per certo. Non si può, in particolare, affermare che ne deriverà effettivamente la restrizione della proprietà che l'indirizzo pianificatorio potrebbe far temere. La zona di pianificazione non si confonde con la pianificazione soggiacente: è un provvedimento a sé stante che, pur condizionato nei suoi effetti dall'indirizzo pianificatorio di cui si pone a tutela, provoca direttamente, per la sua durata, una restrizione della proprietà. La legittimità della zona di pianificazione va dunque esaminata distintamente da quella delle intenzioni pianificatorie che, pur nei limiti della loro indeterminatezza, ne informano l'azione. Per i motivi che sono appena stati spiegati, l'esame giurisdizionale che l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT garantisce nella materia specifica non può estendersi, salvo il caso di un'impostazione manifestamente erronea, all'ordinamento pianificatorio nel quale dovrebbero sfociare gli studi avviati, bensì e soltanto alla fondatezza e all'idoneità del vincolo istituito per non compromettere la loro efficacia (RDAT 1990 n. 79 consid. 2b). Solo importa dunque, in questo contesto, determinare se il provvedimento si giustifichi in quanto tale.

E. 2.3

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 di una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispetta il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.). 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; Adelio Scolari , *Diritto amministrativo, parte generale*, II ed., Cadenazzo 2002, n. 558-594). L'adozione di una misura di salvaguardia della pianificazione presuppone, come requisito centrale, una seria intenzione di mutare l'ordinamento pianificatorio vigente (RDAT I-1995 n. 31 consid. 2b di fine; Ruch , op. cit., n. 27 ad art. 27): questo significa che deve sussistere un interesse pubblico sia alla modificazione del piano di utilizzazione (piano regolatore a livello comunale) sia all'impiego transitorio dello strumento della zona di pianificazione (Ruch , op. cit., ad art. 27 n. 25 seg.; Waldmann/Hänni , op. cit., ad art. 27 n. 12 seg.). Il grado di concretizzazione di questa intenzione non deve essere tuttavia necessariamente elevato, in particolare quando il provvedimento è adottato, come si avvera nel nostro Cantone, dall'esecutivo comunale, che non è l'autorità competente ad adottare il piano di utilizzazione che la zona di pianificazione vuole tutelare (cfr. Ruch , op. cit., ad art. 27 n. 27 seg.;

Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., n. 457). Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo di 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 di interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (regola della proporzionalità in senso stretto; RDAT II-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 103-106; Scolari , op. cit., n. 595-610).

E. 3

Nel caso concreto, come visto, l'intenzione pianificatoria è volta a rivedere i parametri edificatori delle zone RSI-PQ, RSE-PQ1 e RSE-PQ2, stabilite dal piano regolatore di Melano, approvato il 22 febbraio 2017 dal Governo, sotto un duplice profilo: quantitativo e qualitativo. In linea di principio, il corretto dimensionamento della zona edificabile così come l'adozione di parametri che permettano di conseguire un inserimento corretto delle costruzioni nel territorio dal profilo volumetrico, funzionale, urbanistico e architettonico rivestono un sicuro interesse pubblico.

E. 4

Le critiche degli insorgenti si concentrano piuttosto sul quesito di sapere se quanto disposto sia compatibile con il principio della stabilità dei piani, sancito dagli art. 21 cpv. 2 LPT e 33 LST. I requisiti di applicazione di questi disposti, che permettono di modificare la pianificazione solo in presenza di un notevole cambiamento delle circostanze e che sono pertanto volti ad assicurare una certa sicurezza giuridica a favore dei proprietari interessati, devono essere soddisfatti - e quindi verificati - al momento in cui verrà effettivamente presentata la variante del piano regolatore di cui l'impugnata zona di pianificazione si pone a tutela (Ruch , op. cit., n. 31 segg. ad art. 27 ; Waldmann/Hänni , op. cit., n. 24 ad art. 27). L'imperativo della sicurezza giuridica ha, per contro, una portata necessariamente attenuata a questo stadio preliminare del processo pianificatorio. Per legittimare, al suo cospetto, una zona di pianificazione, basta che l'intenzione, di valenza pubblica, manifestata dall'autorità di modificare il piano regolatore sia fondata quantomeno su di un cambiamento delle circostanze e risulti nello stesso tempo prevalente rispetto all'interesse privato dei proprietari di mantenere invariato lo stato giuridico dei loro fondi (ibidem , con riferimento anche alla ZBl 1996 pag. 229 consid. 3).

E. 4.1

Livello comunale a. I Comuni verificano il dimensionamento delle zone edificabili dei PR. Il risultato, comprensivo della tabella della contenibilità e del compendio dello stato dell'urbanizzazione, va trasmesso alla Sezione dello sviluppo territoriale al più tardi entro 2 anni dall'entrata in vigore della presente scheda. b. I Comuni con zone edificabili sovradimensionate devono adottare subito le necessarie misure di salvaguardia della pianificazione. Essa è entrata in vigore alcuni mesi prima dell'adozione della zona di pianificazione avversata, segnatamente con il passaggio in giudicato della decisione del 21 giugno 2021 con cui il Gran Consiglio ha statuito sui ricorsi pendenti contro la medesima. Aspetto sul quale il Dipartimento del territorio aveva reso attento il Municipio in sede di preavviso sul provvedimento in esame del 7 settembre 2021 (cfr. cap. 3.3 a pag. 2). In quell'occasione, l'Autorità cantonale aveva anche ricordato all'ente comunale che a seguito di tale evenienza e dell'approvazione della predetta scheda da parte del Consiglio federale,

esso sarebbe stato chiamato a rielaborare il calcolo del dimensionamento del piano regolatore, ad aggiornare il compendio dello stato dell'urbanizzazione e ad allestire il programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto (PAC) nei termini e secondo le modalità e i parametri indicati dalla scheda R6.

E. 4.2

In sede di replica, il Comune sostiene che la novità ai sensi dell'art. 21 LPT sarebbe costituita dall'obbligo per i Comuni di rivalutare la contenibilità dei piani regolatori. Anche se non menzionata esplicitamente dal Municipio, il riferimento è alla scheda R6 del piano direttore (PD), tematizzata invece nella risposta dalla Sezione.

E. 4.2.1

La scheda R6 del PD, concernente lo sviluppo degli insediamenti e la gestione delle zone edificabili, di dato acquisito, prevede fra i compiti attribuiti ai Comuni:

E. 4.2.2

Nonostante tali indicazioni dell'Autorità cantonale, la scheda descrittiva della zona di pianificazione non fa riferimento alcuno alla scheda R6 e ai suoi contenuti. Ma quand'anche la scheda descrittiva della zona di pianificazione l'avesse indicata tra i suoi motivi, il calcolo del dimensionamento delle zone edificabili su cui essa si fonda e secondo il quale il piano regolatore di Melano sarebbe sovradimensionato, non sarebbe comunque stato atto a giustificare il provvedimento. Anzitutto esso non è stato effettuato tenendo conto dei parametri della scheda R6. Lo indica chiaramente nella Premessa il relativo rapporto (pag. 2), spiegando che quello illustrato è un calcolo operato secondo un metodo semplificato. Inoltre, stante l'imminente aggregazione di Melano con Rovio e Maroggia (avvenuta il 10 aprile 2022; cfr. supra, E), la verifica del dimensionamento delle zone edificabili avrebbe dovuto essere effettuata alla luce dell'intero comprensorio del nuovo Comune di Val Mara e non limitarsi al solo futuro quartiere di Melano. Lo stesso pianificatore nell'ambito della predetta verifica ha sottolineato la necessità di allestire, dopo l'entrata in vigore della scheda R6, un calcolo definitivo e coordinato con gli altri ex Comuni (pag. 2).

E. 4.3

Ferme queste premesse, a fronte del fatto che la tematica della contenibilità della zona edificabile è stata affrontata e avallata nell'ambito della revisione approvata nel 2017 e che le verifiche successive, appena descritte, risultano incomplete, lacunose e non corrispondono a quanto esatto dalla scheda R6, una modifica dei piani a meno di quattro anni sulla base del calcolo proposto dal pianificatore e allegato alla zona di pianificazione cozza in modo piuttosto lampante con il principio della stabilità. Il proprietario, infatti, poteva attendersi che alla luce delle circostanze appena evocate, la pianificazione del suo fondo non venisse messa in discussione sulla base di queste considerazioni. Il fatto che l'art. 15 LPT sia entrato in vigore solo pochi mesi prima dell'adozione della pianificazione nulla muta al riguardo. Anche il semplice fatto che i fondi costituirebbero la maggiore riserva di terreni edificabili ancora liberi non è atta a sovvertire tale conclusione, dal momento che questo fatto non costituisce evidentemente alcuna novità.

E. 5

Quale ulteriore motivo per l'istituzione della zona in parola, la scheda spiega che l'esame di una recente domanda di costruzione per un piano di quartiere al mapp. 160 avrebbe evidenziato come le vigenti disposizioni edilizie comporterebbero un impatto volumetrico e

funzionale eccessivo e non assicurerebbero la qualità architettonica e urbanistica ricercata attraverso l'istituzione del vincolo di piano di quartiere. Ciò che comporterebbe la necessità di rivedere le disposizioni, anche alla luce del modello di normativa per le zone con piano di quartiere obbligatorio, contenuto nella linea guida cantonale "Regolamento edilizio" del dicembre 2014, non ancora nota al momento della revisione del piano.

E. 5.1

In merito a quest'ultimo aspetto, se è vero che questa linea guida, pubblicata nel dicembre 2014, non era disponibile né al momento dell'elaborazione del piano da parte del Municipio né a quello della sua adozione da parte del Legislativo, essa era comunque sia senz'altro nota al Governo quando, su proposta del Dipartimento del territorio, ha approvato la pianificazione. Anzi, quest'ultimo non poteva nemmeno ignorare che, dal profilo materiale, le indicazioni in essa contenute erano già state consegnate nell'apposita linea guida "Piani di quartiere", risalente all'ottobre del 2013. Lo scopo della direttiva citata nella scheda è poi quello di favorire l'allestimento del regolamento edilizio secondo la LST e si esaurisce in una raccomandazione, dalla quale i comuni possono anche scostarsi (linea guida citata, pag. 7). Inoltre, il vigente piano regolatore di Melano è impostato sulla base 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) e la necessità di conformare il piano alla LST è stata rinviata a una fase successiva (Rapporto di pianificazione, pag. 28). Tutto ciò premesso, la pubblicazione della linea guida in parola non può costituire una (sufficiente) novità atta a mettere in scacco il principio della stabilità dei piani.

E. 5.2

La giurisprudenza del Tribunale federale ammette che, oltre a una notevole modifica delle circostanze, la scoperta di un grave errore nella pianificazione in vigore costituisce un ulteriore motivo di modifica del piano (STF 1A.167/2002-1P.425/2002 del 14 gennaio 2003 consid. 3.7.1; inoltre STA 90.2006.6 del 21 gennaio 2007 consid. 4.2). Inoltre, come questo Tribunale ha già avuto modo di stabilire, l'ente pubblico può legittimamente fare ricorso alla zona di pianificazione per contrastare un determinato progetto edilizio, quando questo mette in luce carenze della pianificazione vigente (RtiD I-2020 n. 28 consid. 4.3).

E. 5.2.1

I fondi colpiti dal vincolo sono stati assegnati nel 2017 alle zone RSI e RSE. Per quanto concerne il mapp. 160, l'approvazione della conversione della sua destinazione da zona artigianale a residenziale intensiva RSI è stata ritenuta pertinente dal Governo, considerate le dimensioni del fondo e il contesto territoriale di appartenenza (vasto comparto a carattere residenziale). Per lo stesso motivo ha anche condiviso che il controllo dell'edificazione avvenga mediante piano di quartiere, sottolineando che stante l'ampio spettro di utilizzazioni ammesse, quest'ultimo dovrà garantire una progettazione unitaria, accurata e di qualità. La scelta di vincolare il mapp. 764 (e il mapp. 760) all'obbligo del piano di quartiere è stata a sua volta avallata dal Governo, poiché garantirebbe una consona edificabilità di questi comparti ritenuti di dimensioni rilevanti, a contatto con gli assi viari (per quanto precede, ris. gov. 22 febbraio 2017, pag. 22). Nessuna riserva è stata espressa dal Governo sull'ordinamento proposto dal Comune.

E. 5.2.2

La formulazione dettagliata degli art. 51 e 53 NAPR suggerisce che la definizione dei parametri quantitativi e qualitativi dei PQ è stata effettuata sulla base di una valutazione attenta e ponderata della situazione edificatoria e del contesto territoriale in cui s'inseriscono i fondi per cui è stato proposto il vincolo. Tale assunto, peraltro, trova conferma nel Rapporto di pianificazione del luglio 2014 relativo alla revisione del piano (pag. 43 segg). In particolare per quanto attiene ai parametri edificatori, a compensazione del vincolo di piani di quartiere, per i fondi colpiti dal provvedimento in esame, viene concesso un bonus dello 0.05 per l'i.s. (in aggiunta a quella base 0.5 della zona RSE e 0.6 della zona RSI), nonché una riduzione delle distanze tra edifici a 4 m (8 m secondo il regime ordinario di queste zone). Si tratta, dunque, di un aumento del tutto contenuto dell'i.s., laddove la riduzione della distanza tra edifici fino a 4 m è possibile anche secondo i parametri di base, se ciò comporta una migliore distribuzione dei volumi edificati.

E. 5.2.3

Ferme queste premesse, in queste scelte non è dato di vedere un grave errore pianificatorio ai sensi della citata giurisprudenza.

E. 6

Per tutti i motivi che precedono, i ricorsi devono essere accolti, annullando la zona di pianificazione in corrispondenza dei fondi dei ricorrenti. Si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia, ritenuto che il Comune soccombente ne va esente (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAmM). Quest'ultimo non è tuttavia sollevato dall'obbligo di versare le ripetibili ai ricorrenti, vincenti (art. 49 cpv. 1 LPAmM). Per questi motivi, decide: 1. I ricorsi sono accolti. Di conseguenza la zona di pianificazione adottata dal Municipio dell'allora Comune di Melano con risoluzione del 13 settembre 2021 (n. 434) è annullata limitatamente ai mapp. 160 e 764. 2. Non si preleva la tassa di giustizia. Agli insorgenti dev'essere retrocesso quanto anticipato a tal fine. Il Comune di Val Mara rifonderà a RI 1, RI 2 e RI 3 fr. 1'500.- per ripetibili nonché pari importo a medesimo titolo in favore di RI 4. 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 cancelliera

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