



MARATONA DEL DIRITTO

Centro Studi Bancari, Vezia

Data: 18 novembre 2017

Ambito: diritto pubblico

Temi attuali di pianificazione del territorio

Relatore: Fulvio Campello

I. Legge sullo sviluppo territoriale

A. Pubblicazione del piano regolatore adottato

L'art. 27 cpv. 2 LST ha introdotto l'obbligo di avvisare personalmente i proprietari della pubblicazione del piano. In vigenza dell'art. 34 cpv. 2 LALPT, era sufficiente la pubblicazione del piano, annunciata dieci giorni prima agli albi comunali, nel Foglio ufficiale e nei quotidiani. Tale obbligo è specificato all'art. 36 cpv. 3 RLst. Questa novità comporta alcuni quesiti, che la prassi sarà chiamata a risolvere. Per un approccio completo alla problematica, cfr. BALERNA, *op. cit. in bibliografia*, pag. 209 con rinvio alle note 35 e 36 (pag. 217-218).

B. Termine di ricorso

Notificazione personale della decisione: conferma della giurisprudenza sviluppata in vigenza della LALPT anche in applicazione della LST.

STA 90.2014.5 dell'11 febbraio 2014 – *Per consolidata giurisprudenza, chi beneficia della notificazione personale non può appellarsi al termine di pubblicazione della decisione per inoltrare ricorso, essendo lo stesso in linea di principio (...) riservato solamente a coloro che prendono conoscenza delle risoluzioni attraverso la pubblicazione medesima; chi (...) ha ricevuto personalmente la decisione, in ossequio al principio generale (art. 26 LPamm 1966 [abrogato, ora: art. 17 LPamm 2013]) non può invece appellarsi a tale termine (RtiD I-2010; STA 90.2006.46 del 19 aprile 2007 consid. 1.3.).*

C. Procedura semplificata

Cambiamento rispetto alla LALPT: In vigenza della LALPT, l'art. 14 RLALPT prevedeva che la procedura per le modifiche di poco conto fosse riservata ai casi in cui le modifiche interessavano (1) una ristretta cerchia di persone e (2) una superficie di terreno non superiore ai 2000 m² e inoltre (alternativamente)

- (3a) mutavano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo (es. parametri edilizi)
- (3b) si rendevano necessarie a seguito di decisioni del Consiglio di Stato circa l'approvazione dei piani e coinvolgevano solo il diritto comunale.

L'art. 34 LST prevede ora la "procedura semplificata", che pone quale premessa unicamente che (1) la modifica tocchi un numero limitato di persone e (alternativamente):

- (2a) muti in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo
- (2b) interessi una superficie di terreno non superiore a 2000 m².



STA 90.2016.48 del 27 ottobre 2016 consid 4.1. [istituzione di un'area di svago all'interno del tessuto residenziale] – Secondo l'art. 33 cpv. 2 LST il piano regolatore può essere modificato (...) con la procedura ordinaria o con la procedura semplificata. Quest'ultima, disciplinata dagli art. 34 e 35 LST, è prevista per le modifiche di poco conto (...). Sono considerate di poco conto le modifiche che toccano un numero limitato di persone e una superficie di terreno non superiore ai 2000 m² o che mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo (...). 4.2. Per quanto attiene al requisito del numero limitato di persone, si osserva che negli intendimenti del legislatore cantonale il termine 'toccato' presuppone l'esistenza di un rapporto particolarmente stretto e degno di nota con l'oggetto della variante; un interesse generico non è sufficiente. La nozione di 'numero limitato di persone' va invece resa concreta caso per caso. Di principio si può ammettere che quindici, venti persone siano ancora un numero limitato (...). 4.3. (...) l'analisi circa le persone toccate dalla variante andava quindi perlomeno estesa a tutti coloro al beneficio dei quali è riservata l'area di svago, ossia a tutti gli abitanti del suddetto quartiere (...).

II. Legge federale sulla pianificazione del territorio

A. Assegnazione alla zona edificabile in seguito alla revisione parziale della LPT del 15 giugno 2012, entrata in vigore il 1° maggio 2014

L'approvazione dell'ampliamento della zona edificabile è, in linea di principio, subordinata alla sua compensazione tramite dezonamento di una superficie equivalente nel Cantone.

STA 90.2015.31 dell'8 agosto 2016 consid. 3, pubbl. in: RtiD I-2017 n. 45: – (...) 3.1. Secondo l'art. 15 vLPT nel tenore in vigore sino al 30 aprile 2014, le zone edificabili comprendevano i terreni idonei all'edificazione che erano già stati edificati in larga misura (lett. a) e quelli prevedibilmente necessari e urbanizzati entro 15 anni (lett. b). Di massima, un terreno che adempiva queste esigenze andava attribuito alla zona edificabile a meno che, dopo una ponderazione globale di tutti gli interessi pubblici e privati in causa, effettuata alla luce dei principi e degli scopi della pianificazione territoriale ancorati agli art. 1 e 3 LPT, dovesse essere incluso, parzialmente o totalmente, nel territorio fuori della zona edificabile (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3a). I criteri posti dall'art. 15 vLPT per l'assegnazione di un terreno alla zona edificabile non avevano pertanto un valore assoluto, ma una portata relativa. Al pari di quelli sanciti agli art. 1 e 3 LPT, questi criteri rappresentavano piuttosto degli obiettivi, degli strumenti di valutazione, che - ancorché soddisfatti - non conducevano necessariamente all'attribuzione del terreno interessato alla zona fabbricabile, ma dovevano ancora essere congruamente soppesati e confrontati con tutti gli altri (cfr. la giurisprudenza appena citata; inoltre: WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 1 e 8 ad art. 15; ALEXANDRE FLÜCKIGER/STÉPHANE GRODECKI, Commentario LPT, n. 40-47 ad art. 15; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/CHRISTINE GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 314). 3.2./3.2.1. Il 1° maggio 2014 è entrata in vigore la revisione parziale della LPT del 15 giugno 2012. Il nuovo testo dell'art. 15 LPT stabilisce che le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni (cpv. 1); quelle sovradimensionate devono essere ridotte (cpv. 2). L'ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili - prosegue la norma (cpv. 3) - vanno coordinate al di là dei confini comunali, rispettando gli scopi e i principi della pianificazione del territorio; in particolare occorre conservare le superfici per l'avvicendamento delle colture e rispettare la natura e il paesaggio. Il cpv. 4 del medesimo disposto precisa che un terreno può essere assegnato a una zona edificabile se è idoneo all'edificazione (lett. a), sarà prevedibilmente necessario all'edificazione, urbanizzato ed edificato entro 15 anni, anche in caso di sfruttamento coerente delle riserve interne d'utilizzazione delle zone edificabili esistenti (lett. b), le superfici coltivate non sono frazionate (lett. c), la sua disponibilità è garantita sul piano giuridico (lett. d) e l'assegnazione consente di attuare quanto disposto nel piano direttore (lett. e). 3.2.2. La citata revisione ha dunque inasprito i requisiti necessari per includere nuovi terreni in zona edificabile, al fine di arginare l'espansione disordinata degli insediamenti nel territorio e - grazie a uno sviluppo centripeto più accentuato degli insediamenti - di migliorare la protezione delle superfici coltivate; il legislatore ha inoltre posto l'accento sulla funzione dei piani direttori cantonali quali strumenti centrali di controllo e di coordinamento (Messaggio concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio del 20 gennaio 2010, in: FF 2010, 931, cap. 1.3.1). In questo



contesto, il nuovo art. 8a cpv. 1 LPT prevede - tra l'altro - che i piani direttori debbano specificare le dimensioni complessive delle superfici insediative e la loro distribuzione nel cantone. 3.3. / 3.3.1. L'art. 38a LPT, che disciplina il diritto transitorio della modifica della LPT del 15 giugno 2012, impone ai cantoni di adattare i propri piani direttori ai requisiti di cui agli art. 8 e 8a cpv. 1 LPT entro cinque anni dalla sua entrata in vigore (cpv. 1), ossia entro il 1° maggio 2019. Fino all'approvazione dell'adattamento del piano direttore da parte del Consiglio federale, soggiunge la norma (cpv. 2), i cantoni non possono aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili delimitate con decisione passata in giudicato. Scaduto il citato termine quinquennale, la delimitazione di nuove zone non è ammessa finché il piano direttore adattato non consegue la necessaria approvazione da parte del Governo federale (cpv. 3). 3.3.2. L'art. 38a LPT è concretizzato dall'art. 52a OPT (pure in vigore dal 1° maggio 2014), il cui cpv. 1 specifica che se al momento della sua entrata in vigore è pendente un ricorso contro la decisione dell'autorità cantonale secondo l'art. 26 LPT concernente l'approvazione di un azzonamento, l'art. 38a cpv. 2 LPT non si applica all'azzonamento quando il ricorso non porta né a un riesame né a una correzione materiale parziale della decisione di approvazione oppure se è stato intentato in modo temerario. Il Tribunale federale ha comunque precisato che l'art. 38a LPT risponde a un interesse pubblico preponderante e, pertanto, è immediatamente applicabile anche alle cause pendenti dinanzi alle autorità cantonali di ultima istanza, a prescindere di massima dalla formulazione poco chiara dell'art. 52a cpv. 1 OPT (DTF 141 II 393 consid. 2 e 3). 3.3.3. Secondo l'art. 52a cpv. 2 OPT durante il periodo transitorio di cui all'art. 38a cpv. 2 LPT possono essere approvati azzonamenti soltanto se, dall'entrata in vigore della disposizione, nel cantone viene dezonata almeno la stessa superficie oppure il dezonamento è effettuato nel quadro della stessa decisione (lett. a), sono delimitate zone destinate a utilizzazioni pubbliche nelle quali il cantone pianifica la realizzazione di infrastrutture molto importanti e urgenti (lett. b) oppure sono delimitate altre zone d'importanza cantonale che si rivelano urgentemente necessarie e se, in sede di approvazione di cui all'art. 26 LPT, è stata definita e cautelata la superficie da dezonare; l'obbligo di dezonamento decade se, secondo il piano direttore, non è necessario adempiervi (lett. c).

B. Sviluppo centripeto e densificazione

STA 90.2014.16 del 5 agosto 2016 consid. 6.3. – I ricorrenti ritengono che la decisione impugnata si ponga in contrasto con il principio dello sviluppo centripeto degli insediamenti e della loro densificazione. A torto, tuttavia. È innegabile che lo sviluppo centripeto degli insediamenti e la loro densificazione costituiscano degli elementi centrali della pianificazione del territorio alla luce della revisione del 15 giugno 2012 entrata in vigore il 1° maggio 2014 (cfr. Messaggio concernente la revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio del 20 gennaio 2010, in: FF 2010 931, n. 1.3.1). Tali scopi sono oggi esplicitamente previsti dall'art. 1 cpv. 2 lett. a^{bis} e lett. b LPT. D'altro canto, l'art. 3 cpv. 3 LPT, dal marginale "principi pianificatori", stabilisce che gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione e limitati nella loro estensione. Per la nuova lett. a^{bis} di questa norma, occorre in particolare adottare misure per migliorare l'uso di superfici inutilizzate o non sufficientemente utilizzate situate in zone edificabili e le possibilità di densificazione delle superfici insediative. Nel caso concreto, tuttavia, con la revisione in esame il comune non ha anzitutto intravisto (a ragione) la necessità di ampliare la zona edificabile, già più che generosamente dimensionata. Esso ha poi deciso di densificare la zona R3 rispetto alla previgente zona vR3, attraverso l'incremento dello 0.1 dell'i.s. e di assegnare l'intero comparto racchiuso dalle vie X, Y e Z. In sostanza, di fronte a una minima riduzione dell'altezza per la zona in precedenza assegnata alla zona vR3, il nuovo piano ha esteso la zona R3 all'interezza di questo comparto, dando in questo modo sufficiente attuazione ai principi testé descritti. In questi termini, non è possibile sostenere che l'agire del comune si ponga in contrasto con il diritto federale.

III. Temi ricorrenti

A. Sostenibilità finanziaria

STA 90.2011.43 del 12 febbraio 2014 [vincolo di posteggio a servizio di un nucleo] *La realizzazione di posteggi pubblici al servizio di una zona che ne è priva ma soprattutto di un nucleo, risponde senz'altro, in linea di principio, ad un*



interesse pubblico (RtiD I-2011 n. 21 consid. 2.5). (...) l'imposizione di un vincolo di impianti pubblici a carico di una proprietà privata dev'essere ulteriormente sostenuta da pertinenti riscontri oggettivi - pur se commisurati, quanto al grado di approfondimento, allo stadio della procedura di pianificazione dell'infrastruttura - i quali ne attestino la verosimile realizzazione. (...) Bisogna, in più, rendere concretamente plausibile la capacità, per l'ente locale, di potere prima o poi effettivamente soddisfare l'affermata esigenza di una tale struttura, avuto riguardo segnatamente alle conseguenze economiche legate alla sua realizzazione.

B. Precisione del vincolo

STA 90.2011.148 del 4 dicembre 2014 [istituzione di un sentiero a lago] consid. 9.3.2 – *Il vincolo in parola è, come visto, ancorato nelle rappresentazioni grafiche ed è stato adottato dall'autorità competente in materia. In linea di principio, dunque, esso poggia su una base legale. Essa, tuttavia, risulta carente sotto il profilo delle indicazioni minime necessarie per la sua realizzazione. In particolare, né le rappresentazioni grafiche, né le NAPR forniscono indicazioni circa il suo calibro. Aspetto, peraltro, che era stato rettamente rilevato nella risoluzione 21 agosto 2007 (pag. 34). Difatti, solo una volta conosciute le caratteristiche esatte del sentiero - con i relativi limiti - potrà essere valutata la sua incidenza sulla proprietà privata e così compiutamente valutata la proporzionalità del vincolo. Il comune deve dunque essere chiamato a completare la pianificazione, dettagliandone in misura maggiore le caratteristiche.*

IV. Dottrina

Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/ Pierre Tschannen (curatori)	<i>Praxiskommentar RPG: Bauen ausserhalb der Bauzone</i> , Zurigo 2017 <i>Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir</i> , Zurigo 2017 <i>Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung</i> , Zurigo 2016 <i>Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation</i> , Zurigo 2016
Jean-Baptiste Zufferey/Bernhard Waldmann (curatori)	<i>Revision Raumplanungsgesetz 2014: Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen/Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire: faire du neuf avec du vieux</i> Zurigo/Basilea/Ginevra 2015
Raffello BALERNA	<i>La protezione giuridica in materia di piani regolatori</i> , in: RtiD I-2015 pag. 203 segg.
Bernhard WALDMANN/ Peter HÄNNI	<i>Raumplanungsgesetz</i> , Berna 2006
Piermarco ZEN-RUFFINEN/ Christine GUY-ECABERT	<i>Aménagement du territoire, construction, expropriation</i> , Berna 2001