



Incarico n.  
90.2011.77

Lugano  
28 giugno 2013

In nome  
della Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici: Raffaello Balerna, presidente  
Flavia Verzasconi, Giovan Maria Tattarletti

segretario: Fulvio Campello, vicecancelliere

statuendo sul ricorso 14 settembre 2011 del

**Comune del Gambarogno,**  
rappr. dal suo municipio, 6573 Magadino,

contro

la risoluzione 21 luglio 2011 (n. 4082), con cui il Consiglio di Stato  
ha approvato la revisione del piano regolatore del comune del Gambarogno;

vista la risposta 30 gennaio 2012 della Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità;

letti ed esaminati gli atti;

Municipio del Gambarogno	
- 4. JULI 2013	
No. reg.:	
PO	
NE	
FEG	
GA	
FEC	

ritenuto,

**in fatto**

- A. Nella seduta del 18 febbraio 2009 il consiglio consortile del Consorzio per il piano regolatore dei comuni del Gambarogno ha adottato la revisione del piano regolatore.
- B. Con risoluzione 21 luglio 2011 (n. 4082) il Consiglio di Stato ha approvato il piano. Esso ha tuttavia negato l'approvazione di alcune proposte pianificatorie e ne ha modificato altre d'ufficio.
- C. a. Con ricorso 14 settembre 2011 il comune del Gambarogno impugna la menzionata risoluzione governativa dinanzi al Tribunale su numerosi oggetti, di cui si dirà in dettaglio in diritto, lamentando una violazione della sua autonomia.
- b. La Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità del Dipartimento del territorio, agente per conto del Governo, chiede la reiezione integrale dell'impugnativa.
- D. a. In data 20 agosto 2012 il Tribunale ha tenuto un'udienza di discussione. Nei giorni successivi, 21 e 22 agosto 2012, sono stati esperiti i sopralluoghi, che sono stati documentati mediante fotografie, acquisite agli atti.
- b. L'8 maggio 2013 si è tenuta l'udienza finale, in occasione della quale le parti hanno ribadito le rispettive posizioni.

Considerato,

**in diritto**

1. 1.1. La competenza del Tribunale è data, il ricorso è tempestivo (art. 38 cpv. 1 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; art. 30 cpv. 1 legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; Lst; RL 7.1.1.1, in vigore dal 1° gennaio 2012) e la legittimazione del ricorrente cer-

ta (art. 38 cpv. 4 lett. a LALPT, dal 1° gennaio 2012 art. 30 cpv. 2 lett. a Lst). Il gravame è pertanto ricevibile in ordine.

1.2. Poiché il controverso piano regolatore è stato adottato ed approvato in vigore della LALPT, esso dovrà essere esaminato, nel merito, in applicazione di quest'ultima legge (art. 107 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 od opportuna. Esso non può però limitarsi ad 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; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6b, II-1999 n. 27 consid. 3).

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. 3 Lst e relativo rinvio agli art. 61 seg. della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966; LPamm; RL 3.3.1.1; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6c, II-1999 n. 27 consid. 3, II-1997 n. 23). 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, ad art. 33 n. 64), 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.

2.3. Nel caso di specie, il piano regolatore è stato adottato dal consiglio consortile del Consorzio per il piano regolatore dei comuni del Gambarogno, cui i già comuni di Caviano, Gerra Gambarogno, San Nazzaro, Magadino, Vira Gambarogno, Sant'Abbondio, Piazzogna e Indemini avevano delegato la competenza di elaborare questo strumento. Questo ente è frattanto stato sciolto mediante risoluzione 1° marzo 2011 (n. 1411) del Consiglio di Stato, il quale ha decretato il subingresso del comune in tutti i diritti ed obblighi del medesimo (cfr. dispositivo n. 2 della ris. citata, pubbl. nel FU 19/2011, dell'8 marzo 2011, 1858). Il comune del Gambarogno, che è il frutto dell'intervenuta aggregazione dei citati comuni, insieme a quello di Contone (cfr. il relativo decreto legislativo del 23 giugno 2008, pubbl. nel BU 40/2008, del 19 agosto 2008, 504), è dunque senz'altro legittimato a rivendicare il rispetto dell'autonomia decisionale che pertocca all'ente preposto all'adozione del piano regolatore in discussione. E questo vuoi in veste di successore del Consorzio, vuoi - qualora si volesse ritenere che i comuni che lo componevano non abbiano in realtà mai perso una tale prerogativa a favore di quest'ultimo - in qualità di avente causa dei predetti enti locali.

3. Decadenza del piano regolatore approvato con risoluzione 12 luglio 1985 (n. 4004)

3.1. Nell'ambito della verifica generale della situazione pianificatoria il Consiglio di Stato ha, preliminarmente, rilevato che il comune si fosse dotato di un piano regolatore, dallo stesso approvato me-

dianete risoluzione 12 luglio 1985 (n. 4004), ma che questo strumento non fosse conforme alla LPT, sia perché non operava, per talune superfici, una separazione chiara tra zone edificabili e non edificabili, sia perché la sua contenibilità appariva superiore alle necessità di sviluppo del comune. Questo piano era pertanto decaduto, al più tardi, al 1° gennaio 1988, in applicazione dell'art. 35 cpv. 1 lett. b LPT, che fissa ai Cantoni un termine di 8 anni dall'entrata in vigore della LPT per elaborare dei piani di utilizzazione conformi alla stessa. Da quella data, la zona edificabile doveva essere circoscritta al comprensorio largamente edificato a tenore dell'art. 36 cpv. 3 LPT. Il nuovo piano costituiva pertanto il primo strumento pianificatorio conforme alla LPT di cui disponesse il comune. Il Governo si è altresì appoggiato, a questo scopo, ad una sentenza dell'8 novembre 2000 del Tribunale della pianificazione del territorio (nell'inc. 90.1999.87/89), che aveva rilevato un manifesto sovradimensionamento del piano regolatore dei monti di Gerra (cfr. ris. impugnata, pag. 18-20).

Fondandosi su queste premesse, il Governo ha negato la sua approvazione a svariati territori assegnati alla zona fabbricabile dal previgente piano regolatore e che venivano semplicemente riproposti in tale zona attraverso il nuovo piano.

3.2. Queste premesse non possono essere senz'altro sottoscritte dal Tribunale.

Intanto va rilevato che il precedente piano regolatore, il quale operava una netta distinzione tra la zona fabbricabile e quella non edificabile, è stato approvato dal Consiglio di Stato non solo in vigore ma anche in applicazione della LPT (cfr. ris. cit., pag. 6). In quel frangente, il Governo ha anche respinto la maggior parte dei numerosi ricorsi chiedenti l'ampliamento delle aree fabbricabili proprio in nome dell'uso parsimonioso del territorio propugnato dalla legislazione federale. A chi domandava invece una riduzione delle zone edificabili, il Governo ha opposto questa motivazione, che val la pena di riprendere in quanto illustra molto bene la situazione in cui versa il territorio del comune:

*La delimitazione delle zone edificabili nel comprensorio del Gambarogno è stata condizionata dalla situazione attuale degli insediamenti sparsi su tutto il terri-*

*torio, escludendo quindi la possibilità di concentrare l'edificazione in certe zone. È stato assai arduo adottare dei principi pianificatori quali quelli della compattezza delle zone costruite e della riduzione sensata e ragionevole delle zone potenzialmente edificabili. La dispersione delle costruzioni esistenti non concedono spazio alla previsione di uno sviluppo organico e razionale. Alcuni correttivi per arginare questo stato di cose sono previsti e dovrebbero consentire una ristrutturazione del territorio e favorire un raggruppamento del tessuto edilizio in alcuni comparti della regione. La scelta delle zone edificabili è pure derivata dalla presenza o meno delle infrastrutture principali che rappresentano una premessa indispensabile per assegnare al piano una effettiva concretezza e utilità. Questo fatto di estrema importanza deve comunque essere valutato assieme ad altri criteri di assegnazione delle zone come il paesaggio collinare e lacuale, l'alternanza tipica tra bosco e prato e l'accessibilità della zona.*

(cfr. ris. di approvazione 12 luglio 1985, evasione del ricorso n. 14 presentato dalla società per la conservazione delle bellezze naturali e artistiche, pag. 28 segg., 29, ad a).

Una verifica di identica indole è poi stata esperita dall'autorità di ricorso di seconda istanza, ovvero il Gran Consiglio, che - con il benestare del Governo - ha concesso anche una minima completazione della zona edificabile nella seduta del 12 dicembre 1989 (cfr. RVGC, sessione ordinaria autunnale 1989, pag. 179 segg., 313 seg., 405 segg., 433 segg.).

Successivamente all'approvazione, il Governo ha sanzionato numerose varianti del piano regolatore, alcune di carattere puntuale, altre di portata generale (aumento dell'indice di sfruttamento della zona residenziale R2, approvazione dei gradi di sensibilità al rumore ecc.).

Il piano originario, sottoposto dal Consorzio al Consiglio di Stato per approvazione, presentava una contenibilità "a pieno sfruttamento" di 16'190 unità insediative (UI), di cui 5'020 abitanti residenti, 9'280 posti letto turistici e 1'890 posti lavoro (cfr. relazione finale di pianificazione, agosto 1978/agosto 1981, pag. 51, tavola 21). Le ipotesi di sviluppo demografico si attestavano comunque attorno ai 4'100/4'300 abitanti (cfr. relazione cit., pag. 34-36), a fronte di poco meno di 3'300 abitanti nel 1975 (cfr. relazione cit., tavola 8). Nella risoluzione di approvazione 12 luglio 1985, il Governo ha approvato senza riserve - e dunque condiviso - queste proposte.

A pag. 35 della risoluzione qui impugnata, il Governo illustra invece il risultato di un calcolo, dallo stesso effettuato e documentato, giusta cui la contenibilità del previgente piano regolatore si attestava a 21'451 UI, di cui 8'829 abitanti, 10'760 posti turismo e 1'862 posti lavoro. Il dettaglio di questo calcolo, che è stato trasmesso in seguito al Tribunale, parte dalle superfici aggiornate delle aree edificabili, tiene in considerazione il maggior indice di sfruttamento frattanto disposto, applica - in linea di principio - dei gradi di attuazione del piano elevati, ben maggiori di quelli in uso a suo tempo, mentre che, inversamente, utilizza per la zona residenziale R2, la più importante per il calcolo della contenibilità, il rapporto tra superficie utile lorda (SUL) ed UI che veniva applicato nei decenni precedenti e che era di molto inferiore a quello impiegato oggi. Ora, la combinazione di tutti questi fattori, ma in particolare degli ultimi due, contribuisce senza ombra di dubbio a far lievitare la contenibilità del piano. La presentazione di questo nuovo conteggio non permette tuttavia in alcun modo di dedurre senz'altro che la previsione svolta dall'ente pianificante oltre trent'anni fa, secondo canoni allora condivisi, fosse errata al momento della sua esecuzione. Tanto più che il nuovo calcolo della contenibilità del previgente piano regolatore presentato dal Governo nella risoluzione impugnata appare viziato già per il fatto di impiegare, nello stesso tempo, parametri in uso oggi con altri superati e non più attuali, per cui non è dato di capire, per finire, a quale preciso momento debba essere riferita la verifica in parola. Ma in ogni caso - e questo è decisivo - la presentazione di questo nuovo conteggio non basta nemmeno lontanamente per concludere retrospettivamente che il piano regolatore, adottato ed approvato sulla base della citata previsione, risultasse illegittimo - e sia pertanto decaduto - a partire dal 1° gennaio 1988, ovvero dopo nemmeno tre anni dalla data della sua approvazione. Traendo questa tanto affrettata quanto incongruente conclusione, il Governo smentisce, in primo luogo, il suo stesso operato in quanto autorità di approvazione del piano e crea nel contempo un'insicurezza giuridica - è il men che si possa dire - che supera ogni limite, sol se si pensa che il piano approvato il 12 luglio 1985, integrato dalle successive varianti, è stato applicato ed attuato dalle autorità (cantonali e federali) e dai privati per oltre 25 anni nella piena convinzione che fosse perfettamente legale, efficace e vincolante per ognuno a tenore

dell'art. 21 cpv. 1 LPT sino al momento in cui è stato sostituito dal nuovo piano qui contestato. Il fatto che la legge imponga all'autorità di verificare i piani di utilizzazione (cfr. art. 41 cpv. 1 LALPT; dal 1° gennaio 2012 art. 33 cpv. 1 Lst) e che, in tale contesto, possa risultare che le previsioni effettuate nei medesimi (come la crescita demografica) non si sono completamente avverate, rispettivamente che sono mutati la sensibilità sul modo di attuare il principio dell'impiego appropriato e parsimonioso del territorio od i parametri di calcolo impiegati per conseguire questo scopo, non relega quindi all'illegalità pura e semplice, e tantomeno con effetto retroattivo, quanto è stato disposto in precedenza con lo stesso fine. D'altra parte l'art. 15 LPT, che definisce la zona edificabile, non è immediatamente vincolante nei confronti dei proprietari fondiari. L'applicazione di questa norma non può quindi comportare direttamente una riduzione di zone fabbricabili troppo estese secondo la stessa; una tale riduzione può avere luogo solo mediante una modifica del piano regolatore (WALDMANN/HÄNNI, op. cit., ad art. 15 n. 6).

La sentenza emessa dal Tribunale della pianificazione del territorio l'8 novembre 2000 non è d'aiuto alle tesi governativa, perché era riferita ad un piano regolatore approvato prima dell'entrata in vigore della LPT - e che, pertanto, poteva effettivamente ricadere nel campo di applicazione degli art. 35 segg. LPT - ed era altresì riferita ad un settore ben circoscritto (zona ai monti) di un comune.

#### 4. Non approvazione degli ampliamenti della zona edificabile

4.1. I piani di utilizzazione - nel nostro Cantone chiamati, a livello comunale, piani regolatori (art. 24 segg. LALPT; dal 1° gennaio 2012 art. 18 segg. Lst) - disciplinano l'uso ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT). Essi devono delimitare, in primo luogo, le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT).

Le zone edificabili comprendono, secondo l'art. 15 LPT, i terreni idonei all'edificazione che sono già stati edificati in larga misura (lett. a) e quelli prevedibilmente necessari ed urbanizzati entro 15 anni (lett. b). Di massima, un terreno che adempie queste esigenze va 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, debba venir incluso, parzialmente o totalmente, nel territorio fuori della zona edificabile (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3a). I criteri posti dall'art. 15 LPT per l'assegnazione di un terreno alla zona edificabile non hanno pertanto un valore assoluto, ma una portata relativa. Al pari di quelli sanciti agli art. 1 e 3 LPT, questi criteri rappresentano piuttosto degli obiettivi, degli strumenti di valutazione, che - ancorché soddisfatti - non conducono necessariamente all'attribuzione del terreno interessato alla zona fabbricabile, ma devono ancora essere congruamente soppesati e confrontati con tutti gli altri (cfr. la giurisprudenza appena citata; inoltre WALDMANN/HÄNNI, op. cit., ad art. 15 n. 1 e 8; ALEXANDRE FLÜCKIGER/STÉPHANE GRODECKI, Commentario LPT, ad art. 15 n. 40-47; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/CHRISTINE GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berna 2001, n. 314).

Giusta l'art. 16 cpv. 1 LPT (testo modificato il 20 marzo 1998, in vigore dal 1° settembre 2000), le zone agricole servono a garantire a lungo termine la base dell'approvvigionamento alimentare, a salvaguardare il paesaggio e lo spazio per lo svago o ad assicurare la compensazione ecologica; esse devono essere tenute, per quanto possibile, libere da costruzioni, in sintonia con le loro differenti funzioni, e comprendere: a) i terreni idonei alla coltivazione agricola o all'orticoltura produttiva necessari all'adempimento dei vari compiti dell'agricoltura; b) i terreni che, nell'interesse generale, devono essere coltivati dall'agricoltura (cfr. nello stesso senso l'art. 68 cpv. 1 LALPT, testo modificato il 25 febbraio 2003, in vigore sino al 31 dicembre 2011). Per quanto possibile devono essere delimitate ampie superfici contigue (art. 16 cpv. 2 LPT). Alla zona agricola, intesa nel suo senso più ampio, espressamente sancito ora all'art. 16 LPT nella versione in vigore dal 1° settembre 2000, ma valido anche in precedenza, dev'essere riconosciuto un ruolo multifunzionale, poiché persegue non solo obiettivi di politica agraria e fondiaria, ma anche obiettivi in ordine agli insediamenti, quale eccellente strumento di prevenzione dell'edificazione sparsa, alla protezione dell'ambiente e a quella del paesaggio (cfr. Messaggio del Consiglio federale

concernente la revisione parziale della LPT, del 22 maggio 1996, FF 1996, 457 segg., 471, con rinvii).

4.2. Attraverso la revisione del piano regolatore il Consorzio ha proposto l'esclusione dalle aree fabbricabili di alcuni terreni o territori, prevalentemente inediticati, per ragioni di varia indole (motivi di ordine paesaggistico, naturalistico, mancanza di urbanizzazione ecc.). Esso ha tuttavia, nel contempo, proposto anche degli ampliamenti delle zone edificabili. In sede di approvazione il Consiglio di Stato ha condiviso le riduzioni delle aree costruibili ma ha disatteso gli ampliamenti. A fronte di 15'328 UI effettivi (di cui 4'060 abitanti nel 2009, data di adozione della revisione) e di una previsione, dallo stesso eseguita, di circa 16'400 UI (di cui 4'475 abitanti nel 2020, applicando i tassi di crescita della popolazione verificatisi nel decennio 2000-2009, pari a circa l'1.14% l'anno), esso ha rilevato che le zone edificabili proposte avrebbero invece permesso di accogliere circa 21'500 UI (di cui 7'052 abitanti), ovvero una quantità eccessiva rispetto ad un'ipotesi realistica di sviluppo demografico ed economico del comune (+ 40% nel complesso, + 74% per quanto concerneva particolarmente gli abitanti per rapporto alla situazione del 2009; cfr. ris. impugnata, pag. 34-39).

In sede di risposta, la Divisione dello sviluppo territoriale ha ribadito la bontà di questa previsione. Da una minuziosa verifica dei calcoli, è anzi risultato che la superficie edificabile netta (SEN) del nuovo piano fosse leggermente più estesa di quella conteggiata nella risoluzione, per cui la sua capacità risultava per finire, del pari, leggermente superiore a quanto indicato nella risoluzione di approvazione: 22'336 UI complessivamente (in luogo dei 21'500 circa), di cui 7'485 abitanti (in luogo dei 7'052).

4.3. Il comune contesta la prognosi della presumibile evoluzione delle UI, che - a suo giudizio - è stata sottostimata dal Governo in tutte le categorie: abitanti, posti di lavoro e posti (letto) del turismo. Al conteggio dell'autorità cantonale, di circa 16'400 UI, esso oppone una sua prognosi, che stima la presenza nel comune, nel 2025, di 19'292 UI, di cui 4'967 abitanti (cfr. ricorso, pag. 10). Esso afferma inoltre di disporre di una riserva veramente minima di zone edificabili destinate alla residenza, pari a nemmeno il 14%

di quelle totali. Mette inoltre in discussione i gradi di attuazione (GA) impiegati dal Consiglio di Stato nel calcolo della contenibilità del nuovo piano. Rimprovera infine a quest'ultimo di essersi limitato ad una verifica di ordine quantitativo circa il dimensionamento delle aree fabbricabili. Questo modo di operare ha comportato la non approvazione di fondamentali scelte strategiche proposte attraverso il nuovo piano, quali ad esempio l'approntamento di superfici destinate esclusivamente alla residenza primaria (come il piano particolareggiato PP9 a Caviano) o comunque particolarmente idonee per accogliere questa funzione, rispettivamente la delimitazione di settori a vocazione alberghiera, in un comune dove il numero di posti letto turistici in case di vacanza sono il doppio di quello degli abitanti residenti.

4.4. Intanto va subito rilevato che i rispettivi calcoli concernenti la contenibilità totale del piano regolatore proposto presentano - quantomeno nel risultato - una differenza trascurabile, che raggiunge a malapena il 5%. In effetti, se il Consorzio aveva indicato una ricettività totale di 21'279 UI (cfr. relazione di pianificazione, agosto 2008, tabella a pag. 93), il Consiglio di Stato l'ha valutata in circa 21'500 UI, che sono poi stati precisati dal Dipartimento, in sede di risposta, in 22'336 UI. La divergenza tra le parti si concentra invece nella stima dell'evoluzione demografica ed economica del comune, che permette di stabilire quante UI sussisteranno presumibilmente alla scadenza dell'orizzonte temporale dei 15 anni, determinante per la definizione delle zone fabbricabili (art. 15 lett. b LPT). Al riguardo, com'è già stato accennato, l'autorità cantonale pronostica circa 16'400 UI, mentre che il ricorrente presenta (per la prima volta) una prognosi, che stima la presenza nel comune di 19'292 UI. I dettagli dei rispettivi scenari si presentano come segue (cfr. ricorso, pag. 10):

	Comune	Consiglio di Stato	differenza
abitanti	4'967	4'475	+ 492
posti turismo	12'200	10'000	+ 2'200
posti lavoro	2'125	1'950	+ 175
Totale	19'292	16'425	+ 2'867

Le differenze di valutazione sono riconducibili principalmente, da un lato, ad una diversa determinazione del citato orizzonte tem-

porale (anno 2020 per il Consiglio di Stato, anno 2025 per il comune), dall'altro, ad una differente fissazione dell'incremento percentuale delle UI per alcuni settori. Più in dettaglio, per quanto riguarda il numero degli abitanti, il Governo ha stimato, sull'arco di tempo 2010-2020 (11 anni), la stessa crescita demografica registrata nel periodo 2000-2009, ossia di 415 abitanti (+ 10 % complessivamente), mentre che il comune, applicando la crescita media annua registrata nel periodo 2000-2010 (1.4 % secondo i dati dallo stesso presentati), ha stimato un aumento complessivo di 862 unità della popolazione residente sul periodo 2011-2025 (15 anni). La maggior divergenza tra le proiezioni dell'autorità cantonale e quelle dell'ente pianificante consiste tuttavia nella stima dell'evoluzione dei posti letto per il turismo. Il Governo non ha pronosticato in buona sostanza alcuna crescita, mentre che il comune pretende di applicare, per le case di vacanza, un incremento annuo delle UI del 2.5%, tale quello verificatosi mediamente negli ultimi 3-4 anni (a partire dal 2007): proposta recisamente contestata dal Dipartimento in sede di risposta, il quale si è dichiarato disposto a considerare, al più, una crescita complessiva del 5%, tale quella contemplata nel programma d'agglomerato del Locarnese, che farebbe lievitare al massimo a poco meno di 10'500 circa le UI di questo settore. Per quanto attiene infine i posti di lavoro, la divergenza di calcolo, ancorché minima in termini assoluti, risiede esclusivamente nel fatto che il probabile incremento annuo (1.8/1.9%) è stato calcolato su 10 (Governo) rispettivamente 15 anni (comune).

Ora, nella misura in cui la battaglia sulle cifre appaia di un certo rilievo ai fini del giudizio, la contestazione dell'orizzonte temporale entro il quale dev'essere pronosticato lo sviluppo del comune, che il Consiglio di Stato ha fissato all'anno 2020, non appare priva di pregio. In effetti, poiché il controverso piano, fondato su di una relazione di pianificazione dell'agosto 2008, è stato proposto con messaggi del 24 dicembre 2008 ed è stato adottato il 18 febbraio 2009, la stima delle UI che si insedieranno nel comune poteva legittimamente estendersi di alcuni anni oltre il 2020, atteso come la necessità di terreni fabbricabili generata dalla presenza di queste UI dev'essere valutata sull'arco di 15 anni (art. 15 lett. b LPT). D'altro canto, non è però possibile far iniziare a decorre questo lasso di tempo da una data posteriore a quella in cui

l'autorità competente (legislativo comunale o come, nella fattispecie, consortile) ha adottato il piano regolatore. In effetti la procedura di approvazione e di ricorso, sebbene possa richiedere anni in materia di pianificazione del territorio, è finalizzata alla verifica dell'operato dell'autorità di pianificazione la quale, ad una certa data, ha decretato il piano sulla base di una previsione fondata su precisi dati. La protrazione dell'inizio del termine di 15 anni oltre la data di adozione dello strumento pianificatorio implica del resto la presa in considerazione di rilievi statistici riferiti agli anni successivi alla stessa, inserendo, nella verifica, degli elementi di giudizio di cui l'autorità di adozione del piano regolatore non poteva avere conoscenza e sui quali non ha di conseguenza potuto fondare la propria decisione; donde una particolare cautela nel loro impiego, specialmente nell'ipotesi in cui i nuovi dati dovessero divergere dalle tendenze di medio-lungo termine rilevate al momento dell'adozione del piano: il rischio che le autorità di approvazione rispettivamente di ricorso possano modificare l'esito della valutazione dell'autorità competente soprattutto a causa del conferimento di un'importanza eccessiva a queste nuove, talora semplicemente contingenti emergenze - con il risultato di sostituirsi indebitamente al potere d'apprezzamento dell'autorità di pianificazione ed ingerendo altrettanto indebitamente nell'autonomia decisionale che le spetta - è dietro l'angolo. Il ricorrente non può dunque pretendere di estendere la prognosi circa la presenza di UI sul territorio comunale, calcolando i 15 anni determinanti a partire dall'anno 2011 (e, dunque, sino al 2025), quando il consiglio consortile ha adottato la revisione del piano regolatore il 18 febbraio 2009: è piuttosto quest'ultima data a far testo. Può solo pretendere che vengano presi in considerazione, nei severi limiti appena illustrati, i dati statistici rilevati negli anni successivi a tale data.

In applicazione al caso di specie di quanto appena insegnato il comune riesce a strappare solo un modesto incremento delle UI conteggiate dal Consiglio di Stato. Se in effetti, da un lato, per tener conto del numero del differimento di tre anni pieni del termine di 15 anni, il numero di abitanti lievita al massimo di circa 150 unità e quello dei posti di lavoro di circa 60 unità, un analogo ragionamento non può essere senz'altro applicato al numero dei posti turistici, per i quali il comune pronostica un incremento del

2.5% annuo quantomeno per le case di vacanza, che generano la stragrande maggior parte, se non la quasi totalità di questa categoria di unità insediative (sono escluse solo le strutture alberghiere e paraalberghiere). Da un lato, questa crescita si fonda su risultanze degli ultimissimi anni (3-4), non note al momento dell'adozione del piano e, secondo quanto obietta il Dipartimento in sede di risposta, fa seguito ad periodo di un calo di dimensioni ancora superiori verificatosi negli anni immediatamente precedenti (2003-2007). D'altro canto, soprattutto, l'11 marzo 2012 il popolo svizzero ha accolto l'iniziativa popolare "*Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie*", introducendo nella Costituzione federale (Cost.; RS 101) il nuovo articolo 75b, giusta il cui cpv. 1 "*la quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo di un Comune non può eccedere il 20 per cento*". Il Consiglio federale ha frattanto sancito le prescrizioni di esecuzione nell'ordinanza sulle abitazioni secondarie del 22 agosto 2012, in vigore dal 1° gennaio di quest'anno (ordinanza; RS 702) e sino all'adozione di una legge di applicazione della normativa costituzionale. L'ordinanza si applica ai Comuni in cui la quota di tale tipo di alloggi supera il 20% del totale delle abitazioni (art. 1 cpv. 1 ordinanza). In questi comuni possono essere rilasciate autorizzazioni soltanto per la costruzione di abitazioni primarie (art. 4 lett. a ordinanza). Negli stessi sono ammesse, a precise condizioni, solo le abitazioni secondarie sfruttate commercialmente a scopi turistici qualificati, che non generano "letti freddi", combattuti dall'iniziativa popolare (cfr., per i relativi requisiti, l'art. 4 lett. b ordinanza). Il comune del Gambarogno rientra nel campo di applicazione dell'ordinanza, giusta il suo allegato (cfr. art. 1 cpv. 2 ordinanza). Questo comune, a vocazione turistica, presenta anzi un numero di residenze secondarie elevato. Esse costituiscono circa il 60% di quelle totali secondo la risoluzione di approvazione del piano regolatore qui impugnata (cfr. ris. cit., pag. 65); del pari, la tabella riportata nella relazione di pianificazione indica che le abitazioni occupate temporaneamente nel comune assommavano, nel 2004, al 57% (cfr. doc. cit., pag. 27). La limitazione, incisiva, della costruzione di residenze secondarie frattanto decretata a livello federale frustra quindi senza ombra di dubbio le aspettative circa una crescita dei posti (letto) turistici nel prossimo decennio, se non totalmente quantomeno in larga mi-

sura per rapporto ai pronostici eccessivamente ottimistici formulati dal ricorrente.

4.5. Va poi detto che il Consiglio di Stato non ha esatto il puntiglioso rispetto della prognosi dallo stesso effettuata circa la presumibile evoluzione a 16'400 UI, contestata con successo molto parziale dal ricorrente, ma - attraverso la non approvazione dei vari ampliamenti della zona fabbricabile proposti rispettivamente la non conferma di taluni azzonamenti sanciti dal previgente piano regolatore - esso ha semplicemente ricondotto la contenibilità del controverso piano a 19'100 UI circa (cfr. risoluzione impugnata, pag. 62), che sono stati precisati dal Dipartimento, in sede di risposta, in 20'010 UI (di cui 7'066 abitanti). La significativa differenza tra quanto pronosticato dal Governo e quanto dallo stesso approvato permette, per finire, di tenere nella debita considerazione anche il possibile, importante maggior incremento dello sviluppo demografico ed economico del comune sostenuto da quest'ultimo nel suo ricorso, dove sono state preventivate 19'292 UI. Certo, i gradi di attuazione (GA) utilizzati dal Consiglio di Stato per determinare la contenibilità del piano regolatore proposto in approvazione rispettivamente quella del piano approvato sono talora superiori a quelli impiegati dal comune allo stesso scopo. Va tuttavia detto, in linea generale, che i GA applicati dal Consiglio di Stato corrispondono a quelli correntemente utilizzati nella prassi di approvazione dei piani regolatori, tutelati dal Tribunale (cfr., diffusamente, per quanto concerne le zone residenziali con indici di sfruttamento compresi tra 0.7 e 0.4, che nel comune ricorrente rappresentano la maggior parte dei terreni edificabili, RtiD II-2010 n. 31 consid. 3.4., concernente il comune di Minusio). L'entità della differenza complessiva tra le UI stimate (dal Governo) e quelle approvate è inoltre tale per cui anche l'impiego puntuale di un grado di attuazione inferiore per certi territori non farebbe scendere comunque sia la contenibilità del piano regolatore approvato sotto la soglia delle UI stimate. Va, infine, altresì rilevato che l'accoglimento in questa sede delle richieste ricorsuali del comune volte a mantenere l'edificabilità dei comparti assegnati dal previgente piano regolatore all'area fabbricabile, che non è invece stata riconfermata in taluni casi dal Governo mediante il giudizio qui impugnato, permette di incremen-

tare ulteriormente la contenibilità del nuovo piano per rapporto a quanto stabilito nella risoluzione d'approvazione.

4.6. Ne discende che, in linea di principio, a ragione il Consiglio di Stato ha disatteso gli ampliamenti della zona fabbricabile proposti dal Consorzio, poiché essi non rispondono ad una prevedibile necessità di terreni fabbricabili urbanizzati entro 15 anni giusta l'art. 15 lett. b LPT. Il fatto che, ciò facendo, esso abbia disatteso delle asserite scelte strategiche del Consorzio, quali la promozione della residenza primaria o della vocazione alberghiera, non permette di modificare questa conclusione, giacché anche le scelte di fondo del piano regolatore devono rispettare il quadro legale. Tanto più che l'avvento della nuova regolamentazione federale in merito alle residenze secondarie ha già più che vigorosamente contribuito al raggiungimento di questi obiettivi. Del pari, non ritorna utile alla causa del comune appellarsi alla ridotta riserva di terreni edificabili. Il contenimento del perimetro delle zone fabbricabili conduce ad un aumento della pressione sulle stesse e, pertanto, permette di conseguire un loro razionale impiego, conforme con gli scopi e i principi della pianificazione del territorio, ma in particolare con le esigenze di un'utilizzazione parsimoniosa del suolo (cfr. art. 1 e 3 LPT); un loro ampliamento senza necessità favorisce invece la pratica, diffusa, di sottosfruttare - e quindi sprecare - il territorio edificabile. Va, d'altro canto, rilevato che il miglioramento dello sfruttamento delle riserve esistenti all'interno dei comprensori insediativi già ampiamente edificati (cosiddetto sviluppo centripeto degli insediamenti) rappresenta una delle priorità della politica svizzera di assetto del territorio (cfr. Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione parziale della LPT, del 20 gennaio 2010, FF 2010, 931 segg., 946). Infine - ma non per ordine di importanza - che lo sviluppo degli insediamenti è sostenibile a lungo termine solo se è possibile stabilizzare le dimensioni delle superfici insediative (cfr. ibidem, 953).

4.7. Sulla scorta delle considerazioni generali finora svolte, il Tribunale affronta nel seguito l'esame delle numerose contestazioni sollevate dal ricorrente avverso la risoluzione di approvazione del piano regolatore, nell'ordine in cui sono state presentate.

5. Non approvazione del piano particolareggiato 8 (PP8) nella frazione di Sant'Abbondio (ricorso, pag. 18, lett. a)

Non approvazione della zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche a Pianello/Prestino, nella frazione di Sant'Abbondio (ricorso, pag. 18, lett. a)

5.1. Nella frazione di Sant'Abbondio il Consorzio ha assoggettato una manciata di fondi ubicati in località Pianello, tra il nucleo di questa frazione e quello di Calgiano, all'elaborazione di un piano particolareggiato (PP8), ed ha attribuito il territorio che scende da quest'ultima località verso Prestino alla zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche.

Il Consiglio di Stato non ha approvato il PP8, in quanto propone interventi di natura pubblica, per cui non si giustifica il ricorso a questo strumento; basta l'inserimento delle aree toccate in una zona per edifici ed attrezzature pubbliche. Esso ha quindi rinviato gli atti al comune per l'assegnazione all'area in rassegna della funzione più idonea (AP-EP; ris. impugnata, pag. 45, allegato 24). Il Governo ha negato la sua sanzione anche alla porzione centrale della zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche, ritenendo che la stessa meriti una soluzione pianificatoria più attenta, che permetta di coniugare il suo particolare valore paesaggistico con le necessità edificatorie meglio di quanto non faccia l'art. 40 delle norme di attuazione (NAPR), che regge questo tipo di zona. Tanto più che i fondi interessati sono accessibili solo pedonalmente, per cui non sono urbanizzati (cfr. ris. impugnata, pag. 54, allegato 40). In questo caso il Consiglio di Stato ha chiesto al comune, cui ha parimenti rinviato gli atti, di proporre una soluzione in grado di garantire sia l'edificabilità dei fondi sia la tutela paesaggistica.

5.2. Il comune contesta queste decisioni. Intanto rileva che il PP8 è volto, tra l'altro, a definire le aree di parcheggio necessarie per gli edifici dei nuclei e delle adiacenti zone residenziali; in questo modo vengono create le premesse per poter edificare anche la sottostante zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche, senza dovere eseguire delle strade; questa soluzione,

insieme ai restrittivi parametri edificatori di questa zona, soddisfa le esigenze di salvaguardia del paesaggio.

5.3. La località Pianello rappresenta la porta d'entrata dei nuclei di Sant'Abbondio e Calgiano e, nel medesimo tempo, un importante elemento di collegamento urbanistico tra questi. Il comune intende mettere in risalto le peculiarità di questo sito, tramite la definizione delle aree di parcheggio al servizio dei nuclei e delle circostanti zone residenziali, la delimitazione di un'area di svago e d'incontro, la fissazione di punti di vista e la rivalutazione della funzione naturalistica del corso d'acqua che scorre, entro il suo perimetro, sotto l'esistente posteggio (cfr. art. 47 lett. h NAPR, non approvato dal Governo). Ora, per il perseguimento di quest'obiettivo, al comune non è preclusa la possibilità di far capo all'istituto del piano particolareggiato (cfr. art. 54 seg. LALPT, applicabile - com'è stato spiegato al consid. 1.2. - alla contestazione; dal 1° gennaio 2012 art. 51-53 Lst), che anzi si pone quale strumento particolarmente appropriato all'uopo. Poco importa se esso contempla solo interventi di natura pubblica. A torto, pertanto, il Governo è approdato alla soluzione contraria, rinviando il comune all'impiego di una pianificazione meno propositiva e qualificante, e quindi meno consona al settore all'esame, tramite il generico inserimento delle superfici coinvolte in una zona AP-EP.

5.4. Com'è stato spiegato, la pianificazione delle aree di parcheggio proposta attraverso il PP8, entro il cui perimetro insiste già del resto un parcheggio pubblico, è volta a soddisfare il problema dello stazionamento dei veicoli di chi risiede nelle aree edificabili adiacenti. A questa previsione (in parte già attuata) vanno sommati i posteggi P3 e P4, già realizzati ed ubicati appena sotto, a diretto contatto con la zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche, e la riserva di un ulteriore posteggio, immediatamente sotto la stessa (P5). Anche la parte centrale della zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche che scende da Pianello verso Prestino e che il Governo non ha voluto approvare beneficia pertanto di quest'offerta. Quest'area, stretta tra due settori ampiamente ed anzi quasi completamente edificati di Pianello (a monte) e Prestino (a valle), delimitati su ambo i lati da una strada di collegamento (via Sant'Abbondio),

ricomprende, in tutto o in parte, 9 fondi (mapp. 268, 269, 270, 278, 279, 281, 282, 283, 551), per una superficie complessiva di circa 12'400 mq, di cui circa 1'500 costituita da bosco. Le tre particelle site nella parte inferiore (mapp. 268, 269 e 270), ma che costituiscono in pari tempo la metà circa della superficie interessata, sono già state edificate; le altre sono ancora allo stato naturale; qua e là spunta anche un qualche filare di vite. Solo il fondo più a valle (mapp. 269) dispone di un accesso diretto (e veicolare) verso la strada che conduce alla frazione (via Sant'Abbondio). Il settore è, per il rimanente servito da due percorsi pedonali pavimentati; l'uno, generosamente dimensionato, che sale da Prestino, l'altro che scende, con pendenze più marcate, dal nucleo di Sant'Abbondio; in quest'ultimo si immette inoltre un sentiero che si diparte in prossimità del posteggio P3.

Nel previgente piano regolatore il territorio che scendeva da Pianello verso Prestino era assegnato alla zona residenziale R2, caratterizzata da un indice di sfruttamento di 0.5, un indice di occupazione del 30% e da un'altezza delle costruzioni alla gronda di 9 m (art. 60 vNAPR). Nell'ambito della revisione questo territorio è stato attribuito alla zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche (REPP). Questa zona, che negli allegati grafici viene definita come zona residenziale estensiva con *particolari* prescrizioni paesaggistiche, è stata appositamente prevista per regolamentare la costruzione nei comparti dove vi è la necessità di edificare in modo estensivo e dove il verde e le piantumazioni favoriscono l'integrazione degli insediamenti nel contesto paesaggistico (cfr. relazione di pianificazione, agosto 2008, pag. 85). Predisposta per costruzioni mono e bifamiliari, essa presenta un indice di sfruttamento di 0.4, un indice di occupazione del 25%, un'altezza delle costruzioni alla gronda di 7 m, una superficie permeabile del 60%, di cui almeno il 40% devono essere prati e giardini (cfr. art. 40 cpv. 1 e 3 NAPR proposto, corrispondente all'art. 38 cpv. 1 e 3 NAPR dopo il riordino delle norme effettuato dal Dipartimento a seguito dell'approvazione del piano). Le domande di costruzione che concernono questa zona devono essere inoltre accompagnate da un progetto paesaggistico relativo alle sistemazioni esterne (superfici verdi, pavimentazioni, recinzioni, muri, arredi ecc.; cfr. art. 40 cpv. 2 NAPR, rispettivamente art. 38 cpv. 3 NAPR dopo il riordino delle norme). Tramite un az-

zonamento più restrittivo del territorio all'esame il Consorzio ha quindi non solo riconosciuto i suoi pregi paesaggistici ma ha nello stesso tempo messo in campo le misure per salvaguardarli. Per quanto concerne poi la parte centrale del settore che va da Pianello a Prestino, che qui interessa, ad una riduzione generalizzata dei parametri edificatori di base, vengono ad aggiungersi altre limitazioni, imposte rispettivamente discendenti dallo stato dei luoghi, che pure favoriscono direttamente o indirettamente la sua tutela; tra queste figurano, in particolare, l'inserimento del percorso pedonale che scende dal nucleo di Sant'Abbondio tra quelli panoramici di interesse paesaggistico e comprensoriale, che implica l'obbligo, per le costruzioni sui fondi a valle dello stesso, di assicurare un'adeguata prospettiva verso il lago, la fissazione di punti di vista panoramici lungo il sentiero che scende dai posteggi pubblici, la necessità di ossequiare la distanza dalla piccola isola boschiva sita nel mezzo del settore e quella dal corso d'acqua che scorre parallelamente al percorso pedonale testé citato, la messa sotto protezione di alcuni alberi isolati, infine la sagoma e le dimensioni ridotte di talune particelle. Ulteriori restrizioni non risultano oggettivamente necessarie, atteso altresì che il Governo non ha minimamente dimostrato che il valore paesaggistico di questo specifico comparto sia superiore a quello di altri settori che il Consorzio ha voluto attribuire di sua iniziativa alla zona REPP. Le preoccupazioni, generiche e sommarie, svolte dal Consiglio di Stato nella risoluzione impugnata, appaiono eccessive e, per di più, difficilmente praticabili nel caso di specie. Va poi ricordato che la Lst, approvata dal Gran Consiglio il 21 giugno 2011, alla vigilia dunque dell'approvazione del piano regolatore, ed entrata in vigore dal 1° gennaio 2012, ha fissato il principio (nuovo) secondo cui le costruzioni devono inserirsi nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa (art. 94 cpv. 2 della stessa). L'introduzione di questo requisito, volto alla promozione ed alla valorizzazione degli insediamenti, cui dovranno soddisfare i nuovi progetti edilizi, depone parimenti a favore della rinuncia a porre preventivamente delle ulteriori restrizioni di carattere particolare finalizzate allo stesso scopo.

Del pari, non può essere ascoltata l'asserita mancanza di urbanizzazione del settore in esame: critica che può essere riferita solo all'assenza di un accesso veicolare, atteso come lo stesso

sia servito dalle canalizzazioni. In effetti, a prescindere dal fatto che la metà del settore centrale in parola è già stato edificato, va ricordato che secondo la giurisprudenza di questa Corte l'obbligo, per l'ente pubblico, di urbanizzare le zone edificabili sancito all'art. 19 cpv. 2 LPT non può essere in alcun modo interpretato - per quanto concerne l'accesso, che qui interessa - come obbligo di equipaggiare anche ogni singolo mappale che fa parte di queste zone, così che ogni particella assegnata alla zona fabbricabile possa essere raggiunta direttamente attraverso un'opera viaria (segnatamente una strada di servizio) realizzata dalla collettività (cfr. STA 90.2003.2 del 30 aprile 2009 consid. 4.2.). D'altro canto, come attesta del resto la stessa visita delle costruzioni insistenti in loco, anche accessi pedonali possono talora bastare per permettere il rilascio delle licenze edilizie, laddove la realizzazione di strade di accesso (private) è resa difficoltosa dalla configurazione e dalle condizioni del suolo (art. 22 cpv. 2 lett. b LPT; STA 52.2011. 21 del 10 novembre 2011 consid. 2.1., 52.2010.172 del 12 ottobre 2010 consid. 4.1., 52.2009.432 del 2 febbraio 2010 consid. 2., 52.2006.143 del 5 marzo 2007 consid. 3.1.; ANDRÉ JOMINI, Commentario LPT, ad art. 19 n. 18). L'affermazione secondo cui il comparto centrale del territorio che scende da Pianello verso Prestino non sia urbanizzato appare, di conseguenza, errata nella misura in cui è riferita all'obbligo di urbanizzare il territorio edificabile che incombe all'ente pubblico e che dev'essere vagliato nel processo di approvazione del piano regolatore; essa appare invece prematura in quanto riferita alla necessità dei proprietari di disporre di un accesso veicolare ai loro fondi in vista del conseguimento del permesso di costruzione, che concerne la fase successiva, ossia quella attuativa del piano. Non senza ricordare, a quest'ultimo riguardo, che nel caso di specie l'ente pianificante ha precauzionalmente previsto, e già parzialmente realizzato, tutta una serie di luoghi per lo stazionamento dei veicoli di chi risiede in zone fabbricabili e che non potrebbero soddisfare alla menzionata necessità. A tutto vantaggio della tutela del paesaggio.

Anche il settore centrale in discussione, coerentemente azzonato, andava dunque approvato così come proposto. Il Governo ha invece voluto sostituire completamente la sua visione pianificatoria di tale settore a quella del Consorzio, senza tuttavia che ciò

fosse imposto da motivi sufficientemente validi e pertinenti o da precise norme di legge. Rifiutando la sua sanzione, il Governo ha pertanto leso l'autonomia decisionale che spettava al Consorzio in punto alla tutela del paesaggio del settore e, in pari tempo, l'art. 19 LPT, per quanto attiene alla sua urbanizzazione.

5.5. Su questi due oggetti il ricorso dev'essere integralmente accolto. Tanto il piano particolareggiato 8 (PP8) a Pianello, comprensivo della relativa normativa di attuazione, che l'attribuzione della porzione centrale del territorio che scende da quest'ultima località verso Prestino alla zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche devono essere approvati come proposti dal Consorzio.

6. Non approvazione del piano particolareggiato 9 (PP9) nella frazione di Caviano, attribuzione d'ufficio del relativo territorio alla zona agricola ed estensione sulla stessa della zona di protezione del paesaggio 2 (ZPP2; ricorso, pag. 20, lett. b)

6.1. A Caviano il Consorzio ha riservato un ampio settore posto a nord-est del nucleo, in località Messon, per la costruzione di residenze primarie, allo scopo di salvaguardare la continuità della vita sociale di questa frazione. Quest'area, di poco inferiore a 14'500 mq (tra cui va comunque annoverato un migliaio almeno di aree boschive), è parimenti stata vincolata all'elaborazione di un piano particolareggiato (PP9), i cui obiettivi sono la delimitazione dell'impianto edificatorio del comparto, la definizione degli spazi per le funzioni comunitarie, il ridisegno della piazzetta esistente e la ricomposizione particellare (cfr. art. 47 lett. i NAPR proposto dal Consorzio).

Il Governo ha tuttavia negato anche l'approvazione del PP9, in quanto si estende su un'ampia area agricola con notevole interesse paesaggistico. Esso ha richiamato il calcolo della contenibilità del piano regolatore proposto, di gran lunga superiore alle esigenze di sviluppo del comune, e ha messo in rilievo che il limite della zona fabbricabile è costituito dal corso d'acqua posto a sud-ovest del settore ov'è previsto il piano particolareggiato. Esso ha pertanto assegnato d'ufficio il comparto in oggetto al-

l'area agricola, estendendo sulla stessa anche la zona di protezione del paesaggio 2 (ZPP2). In questo frangente, il Consiglio di Stato non ha nemmeno approvato la strada esistente a valle del comparto ed il posteggio pubblico P8, per il motivo che questi impianti erano inclusi nel perimetro del PP9 (cfr. ris. impugnata, pag. 45, allegato 26).

6.2. Il ricorrente ribadisce la bontà della propria proposta, volta a stimolare la presenza di giovani famiglie in una località discosta e migliorare il rapporto tra residenze primarie e secondarie. Mette in luce l'intenzione di rispettare particolarmente il paesaggio mediante il ricorso ad un disegno urbanistico che permetta di evitare una dispersione delle costruzioni su tutto il versante e di creare una fascia di stacco verso l'area forestale. Contesta altresì lo stralcio della strada ubicata nella parte inferiore del settore, che serve le proprietà edificabili a valle dello stesso.

6.3. Con risoluzione 15 novembre 2011 (n. 6272) il Consiglio di Stato, resosi conto che la strada a valle del settore (via Quinta) ed il posteggio P8 non avevano una relazione diretta con la delimitazione del settore edificabile per la residenza primaria promossa attraverso il PP9 (la strada urbanizza difatti le proprietà edificabili sottostanti, mentre che il P8 è al servizio del nucleo), ha approvato questi impianti. Su questo punto il ricorso del comune diventa privo d'oggetto e può essere stralciato dai ruoli.

6.4. Per quanto attiene invece la proposta del PP9, il Tribunale non può che condividere gli argomenti e le conclusioni del Governo.

Da un canto, le zone edificabili definite attraverso il piano regolatore previgente, approvato dal Governo il 12 luglio 1985 (n. 4004), integrate dalle riduzioni di superfici fabbricabili proposte dal Consorzio ed approvate dal Consiglio di Stato in sede di revisione, sono già più che sufficientemente dimensionate per soddisfare il fabbisogno presumibile di terreni fabbricabili nel comune anche per i prossimi 15 anni (cfr. su questo argomento, diffusamente, il consid. 4. che precede). Non è pertanto necessario, né lecito (art. 15 lett. b LPT), ampliarle. Com'è già stato spiegato, la promozione della residenza primaria nella frazione in oggetto non

può prescindere dal rispetto delle disposizioni della LPT concernenti il dimensionamento delle aree edificabili, ma in particolare degli art. 1, 3, 14, 15, 16 e 17 LPT, che impongono di contenere il perimetro nei termini dagli stessi fissati. L'obiettivo diviso dal comune non costituisce pertanto una valida giustificazione per estendere questo perimetro in barba alle citate limitazioni (cfr., per analogia, relativamente alle zone edificabili di interesse comunale, ZEIC, RDAT II-2003 n. 24, con rinvii). Va del resto rilevato che quest'obiettivo può ora essere raggiunto - proprio senza dover ampliare le zone fabbricabili - grazie all'entrata in vigore della normativa federale sulle abitazioni secondarie (cfr. consid. 4.4. e 4.6. che precedono).

D'altro canto, il settore in discussione, di dimensioni importanti, è separato dalle zone fabbricabili, verso valle, dalla strada di servizio (via Quinta), verso sud-ovest (nucleo di Caviano), da un corso d'acqua (riale Preda), affiancato da una striscia di bosco. Completamente ineditato (con l'eccezione di qualche modesto manufatto agricolo) e composto esclusivamente da prati e vigne che scendono verso il piano, con vista sul lago, presenti pure degli alberi da frutta o d'alto fusto, esso è delimitato, a monte, da una strada di servizio sterrata, oltre la quale il territorio agricolo sale verso il bosco e la montagna, a nord-est, da un altro corso d'acqua (riale Gesora), che lo separa dalla zona agricola. Esso non può nemmeno essere annoverato tra i terreni già edificati in larga misura giusta l'art. 15 lett. a LPT.

Poiché il settore in esame non soddisfa già i requisiti di cui all'art. 15 LPT, non solo dev'essere tutelata la decisione del Consiglio di Stato di non approvare la proposta del Consorzio di renderlo edificabile, ma anche quella, adottata d'ufficio dallo stesso Governo, di assegnarlo alla zona agricola, intesa nel suo senso più ampio, espressamente sancito ora all'art. 16 LPT, nella versione in vigore dal 1° settembre 2000, ed illustrato sub 4.1. Non sarebbe pertanto nemmeno necessario approfondire se i terreni in discussione si prestino o meno, ed eventualmente in quale misura, alla lavorazione agricola. Va ad ogni buon conto rilevato che il catasto delle idoneità agricole, allestito dalla sezione dell'agricoltura, attribuisce alla quasi totalità dei terreni interessati un'idoneità alla viticoltura ed al pascolo. Non solo quindi, in definitiva, i fondi in

oggetto non adempiono ai requisiti della zona fabbricabile, ma, al contrario, soddisfano quelli della zona agricola.

La circostanza secondo cui i terreni sono urbanizzati (sicuramente almeno per quanto concerne gli accessi) non è decisiva e non conferisce un diritto all'attribuzione degli stessi alla zona edificabile (DTF 122 II 326 consid. 6a, 117 la 434 consid. 3g; WALDMANN/HÄNNI, op. cit. ad art. 15 n. 23; FLÜCKIGER/GRODECKI, op. cit., ad art. 15 n. 87; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, op. cit., n. 321).

Nell'ambito di una ponderazione globale degli interessi (cfr. consid. 4.1.), oltre all'obiettivo di interesse generale ad impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3c), va poi evidenziata la necessità, messa in risalto dal Governo, di preservare il paesaggio, sottolineata dall'estensione sul territorio in oggetto della ZPP2, e l'imprescindibile esigenza, troppo spesso trascurata, di salvaguardare sufficienti spazi liberi per le future generazioni.

6.5. Su questo oggetto il ricorso dev'essere respinto.

7. Non approvazione della zona di completazione del nucleo ad ovest del nucleo di Scaiano, nella frazione di Caviano, attribuzione d'ufficio del relativo territorio alla zona agricola (ricorso, pag. 22, lett. c)

Modifica d'ufficio della linea di arretramento concernente i mapp. 8, 9, 10, 11, 12, 13 posti nella zona residenziale semi-intensiva a Ticc, nella frazione di Caviano (ricorso, pag. 22, lett. c)

7.1. Nell'ambito della revisione il Consorzio ha proposto l'assegnazione dell'area immediatamente posta sotto il nucleo di Scaiano (un quartiere del nuovo comune, ubicato nella frazione di Caviano) alla zona di completazione del nucleo (CN). Il Governo ha invece ritenuto che questo comparto di pregio, prevalentemente libero da edificazioni, qualifichi l'immagine del nucleo. Atteso altresì come sia raggiungibile solo tramite l'attraversamento pedonale del nucleo o percorrendo dei sentieri, pertanto non urbaniz-

zato, esso ha negato la sua approvazione, assegnandolo d'ufficio alla zona agricola, vista l'alta contenibilità del piano (cfr. ris. impugnata, pag. 53, allegato 39).

Il Governo ha altresì modificato la linea di arretramento delle costruzioni concernente il settore assegnato alla zona residenziale semi-intensiva (RSI) a Ticc, posto appena sotto il nucleo, a lato della zona CN di cui si è appena riferito (cfr. ris. impugnata, pag. 53, allegato 39). Questa modifica era volta a creare un'area di stacco tra la zona in oggetto ed il sovrastante nucleo concentrata sul mapp. 13, che non gode di accesso veicolare.

7.2. Il comune impugna queste decisioni, affermando la legittimità della proposta del Consorzio, finalizzata proprio alla tutela del nucleo. Rileva inoltre che la soluzione imposta sul mapp. 13 rende completamente inedificabile la particella.

7.3. L'area attribuita alla zona CN è composta da nove fondi (alcuni solo parzialmente) posti prevalentemente in località Campii e si estende su di un'area di circa 5'000/5'500 mq. I tre fondi che formano il perimetro esterno del settore sono già stati edificati a scopi residenziali (mapp. 26, 28, 43). Altri quattro (mapp. 41, 42, 47, 48), che concorrono a costituire la fascia interna di contorno del nucleo, non sono costruiti - salvo alcuni edifici di piccola taglia (di cui quello al mapp. 42 abitabile) - per la parte assegnata a questa zona di utilizzazione, ma sono edificati nella porzione superiore, che il piano regolatore attribuisce alla zona del nucleo (NV 3). Due particelle, che sono anche tra le più minute, risultano invece completamente inedificate (mapp. 27, 600). Si può accedere a questo settore attraverso le strade (pedonali) del nucleo e, soprattutto, utilizzando il percorso pedonale panoramico di interesse paesaggistico e comprensoriale (sentiero Cento Campi), che - dipartendosi dal nucleo - scende verso Dirinella, delimitando a valle il settore, appena sotto il quale esso lambisce la piazza di giro di una strada di servizio (via Campien). Il previgente piano attribuiva quest'area alla zona residenziale R2. Per scongiurare la costruzione di edifici che potessero danneggiare l'insediamento storico retrostante, il Consorzio ha attribuito questo settore alla zona CN, dove sono ammesse solo costruzioni a completazione dell'impianto urbanistico del nucleo e che rispettino la tipo-

logia degli edifici di quest'ultimo (cfr. la dettagliata regolamentazione di cui all'art. 35 NAPR proposto dal Consorzio, art. 34 NAPR dopo il riordino).

7.4. Ora, anche su questo oggetto, le considerazioni svolte dal Governo non possono essere sottoscritte. Rispetto alla normativa previgente, il Consorzio ha difatti formulato una proposta di edificazione assai più rispettosa della tutela del nucleo di Scaiano per migliorare l'immagine, piuttosto dimessa e votata ad un sicuro peggioramento, di questo settore, già edificato e che beneficia della stessa urbanizzazione del nucleo. Il Consiglio di Stato non poteva pertanto sostituirsi d'acchito alle competenze pianificatorie del Consorzio per inserire il territorio di questo comparto nella zona agricola, come unica soluzione possibile. Certo, anche la proposta dell'ente pianificante - come del resto accade per tutte le proposte pianificatorie - può dare adito a qualche riserva; ma questo semplice motivo non basta per legittimare l'autorità d'approvazione a non rispettare il potere d'apprezzamento che spetta all'autorità di pianificazione ed imporre autoritativamente e direttamente un azzonamento differente in spregio dell'autonomia decisionale che spetta a quest'ultima. Nemmeno l'alta contenibilità del piano regolatore può essere d'aiuto nel caso di specie alla tesi governativa, trattandosi di un settore già edificato in larga misura, posto a ridosso di un comparto densamente edificato e stretto tra due zone fabbricabili (art. 15 lett. a LPT). Per quanto attiene alla sua urbanizzazione valgono, anche per questo comparto, le stesse considerazioni svolte per il settore ricompreso tra Pianello e Prestino a Sant'Abbondio (cfr. consid. 5.4.).

7.5. Il Consiglio di Stato ha, in seguito, modificato la linea di arretramento delle costruzioni concernente il settore assegnato alla zona residenziale semi-intensiva (RSI) a Ticc, posto sotto il nucleo e la zona CN di cui si è appena riferito, dalla quale è separato dal percorso pedonale panoramico di interesse paesaggistico e comprensoriale. Per i fondi di questa zona, che si affacciano sulla sottostante strada di servizio (via Campien) il Consorzio ha proposto, a valle, una linea di costruzione e, a monte, una linea di arretramento delle costruzioni; quest'ultima non era tuttavia prevista per i mapp. 9, 10 e 11. Il Governo ha invece prolun-

gato la linea di arretramento anche lungo tale confine, con il risultato che il mapp. 13, che è posto immediatamente sopra i citati fondi ed è anche l'unico in posizione arretrata rispetto alla strada di servizio, è diventato completamente inedificabile. Ora, tuttavia, l'edificabilità di questo fondo, a forma triangolare, è già pesantemente limitata, oltre che dalla sua sagoma, dal fatto di confinare a monte, lungo il suo lato più lungo, con il percorso pedonale panoramico di interesse paesaggistico e comprensoriale, per cui una sua edificazione è possibile solo se viene garantita un'adeguata prospettiva verso il lago (cfr. art. 33 e 57 NAPR proposti dal Consorzio, ora art. 32 e 52 NAPR). Di conseguenza, l'edificazione della particella dovrà concentrarsi nella sua porzione nord-est, che è la più ampia e dove il citato percorso corre inoltre molto più in alto rispetto alla stessa. Ora, con queste premesse, nulla osta tuttavia all'edificazione di questo fondo. Anche qui le preoccupazioni di natura pubblica (paesaggistica) manifestate dal Consiglio di Stato appaiono sproporzionate, tanto più che un'area di stacco non avrebbe più molto senso dopo il ripristino della zona CN di cui sopra. Anche per quanto attiene invece all'urbanizzazione del mapp. 13, che è separato da un solo fondo dalla sottostante strada di servizio e che è già oggi raggiungibile attraverso il percorso pedonale in rassegna, il Tribunale rinvia alle riflessioni svolte per il comparto Pianello/Prestino a Sant'Abbondio (cfr. consid. 5.4.).

7.6. Su questi due oggetti il ricorso dev'essere integralmente accolto. La zona di completazione del nucleo ad ovest del nucleo di Scaiano (non ad est dello stesso, come ha ritenuto a torto il Governo), nella frazione di Caviano, e la linea di arretramento delle costruzioni concernente i mapp. 8, 9, 10, 11, 12, 13 posti nella zona residenziale semi-intensiva a Ticc, sempre nella frazione di Caviano, devono essere approvate come proposte dal Consorzio.

8. Non approvazione della zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche a Piodé, nella frazione di Sant'Abbondio (ricorso, pag. 25, lett. d)

8.1. Nella frazione di Sant'Abbondio il Consorzio ha esteso la zona fabbricabile alla località Piodé ed in parte ai suoi dintorni

(località Stalla Mondasc e Rosso). Il Consiglio di Stato non ha avallato questa proposta a cagione della contenibilità del piano regolatore, ed ha attribuito il territorio interessato alla zona agricola (cfr. ris. impugnata, pag. 54, allegato 41).

8.2. Il comune contesta questa decisione, ribadendo l'errato conteggio della contenibilità del piano regolatore effettuato dal Consiglio di Stato.

8.3. Il settore in oggetto, composto di 13 particelle e che interessa una superficie (bosco escluso) che può essere stimata, con grande approssimazione, attorno a 18'000 mq, è posto a nord-est del tornante che conduce alla frazione (via Sant'Abbondio). È separato dalla residua zona fabbricabile da un corso d'acqua ed è cinto e delimitato dalla foresta. Servito da una stradina pavimentata (Mondasc), esso è edificato puntualmente (8 residenze), in modo diffuso (fondi di grandi rispettivamente molto grandi dimensioni con una sola costruzione, distanza tra costruzioni che raggiungono talora i 50 m). L'area era assegnata dal piano regolatore previgente al territorio non edificabile, tranne che i mapp. 176 e 168, invero i più pressati dalla foresta, i quali erano stati attribuiti, alla zona R2 per la parte non boschiva.

8.4. Ferme queste premesse, il giudizio governativo appare immune da censura. Il settore, oltretutto di dimensioni importanti, va mantenuto integralmente escluso dalla zona fabbricabile, in quanto non sussistono ragioni (legali) per estendere il perimetro di quest'ultima rispetto al previgente piano regolatore. Il Tribunale rinvia anzitutto, anche a questo riguardo, agli argomenti svolti al consid. 4. che precede per quanto concerne la prognosi circa il fabbisogno di terreni edificabili (art. 15 lett. b LPT). Non si è inoltre in presenza, nel caso di specie, di un territorio già edificato in larga misura nel senso restrittivo inteso dalla giurisprudenza (art. 15 lett. a LPT). *In casu* può inoltre essere condivisa la rettifica del perimetro della zona edificabile lungo la linea del corso d'acqua imposta dal Governo, non particolarmente contestata dal ricorrente, che conduce ad escludere dall'area fabbricabile anche la porzione non boschiva dei mapp. 494, 168 e 176.

8.5. Su questo oggetto il gravame dev'essere disatteso.

9. Non approvazione della zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche a Mottascia/Zotte, nella frazione di Gerra Gambarogno (ricorso, pag. 26, lett. e)

9.1. A Gerra il Consorzio ha confermato la zona fabbricabile nella località Mottascia/Zotte. Il Consiglio di Stato ha disatteso questa proposta a causa della sua importanza paesaggistica. Questo settore, in forte pendenza, funge da cornice al sottostante nucleo e costituisce inoltre uno spazio libero di transizione tra l'edificato ed il bosco. Il Governo ha anche rilevato la scarsa edificazione del comparto e l'accesso difficoltoso allo stesso. Ha pure rammentato il sovradimensionamento del piano regolatore. Anche a questo settore è stato attribuito d'ufficio alla zona agricola (cfr. ris. impugnata, pag. 55, allegato 42).

9.2. Il comune contesta anche questa decisione per i noti motivi. Esso ribadisce la bontà dei suoi calcoli in merito alla necessità di terreni fabbricabili e censura il conteggio della contenibilità del piano regolatore effettuato dal Consiglio di Stato.

9.3. Il settore in oggetto si trova appena a monte della ferrovia, sopra il nucleo di Gerra. Sullo stesso sorgono quattro abitazioni, di cui una costruita recentemente. Esso era assegnato dal piano regolatore approvato il 12 luglio 1985 alla zona residenziale R2. La superficie fabbricabile interessava 18 fondi e si estendeva su circa 20'000 mq, sempre calcolati con grande approssimazione. In sede di revisione l'ente pianificante ha suggerito di inserire queste aree nella zona REPP, più consona alla tipologia delle costruzioni del comune e che permette un miglior inserimento delle edificazioni nel territorio (cfr. consid. 5.4.). Il Governo pretende invece che questo settore venga semplicemente escluso dalla zona fabbricabile per ragioni di ordine paesaggistico. A torto, però.

Intanto, va rilevato che il comparto era stato assegnato alla zona edificabile nel previgente piano e che la sua importanza paesaggistica, che non deve nemmeno essere sovrastimata, era già nota all'autorità cantonale, la quale aveva altresì dovuto occuparsi dell'evasione di alcuni ricorsi che ne chiedevano l'estensione. In esito a questo esame, lo stesso Consiglio di Stato, in accogli-

mento di un ricorso, aveva quindi; anzitutto, incluso nella zona edificabile in oggetto il mapp. 53, la cui superficie fabbricabile costituisce, da sola, il 20% circa di tutto il settore (cfr. risoluzione 12 luglio 1985, pag. 82, allegato I). Esso aveva inoltre, successivamente, proposto al Gran Consiglio di accedere anche alla richiesta di inserire nella stessa, sul lato opposto, il mapp. 62: proposta che il Parlamento aveva accolto nella seduta del 12 dicembre 1989 (cfr. RVGC cit., pag. 313 seg., 424 seg., 431, 497 seg.). In quell'occasione il Consiglio di Stato aveva anche sollecitato il reinserimento nella citata zona della porzione più a monte del settore (interessante, in parte, i mapp. 67, 69, 70, 71 e 72), pure significativa dal profilo quantitativo, che esso aveva disatteso nella risoluzione di approvazione del piano (cfr. risoluzione 12 luglio 1985, ibidem): reinserimento poi decretato dal Legislativo (RVGC, ibidem).

Ora, com'è ben noto; lo strumento del piano regolatore, per poter adempiere gli scopi per i quali è stato previsto, deve beneficiare di una certa stabilità. Per questo motivo, giusta l'art. 21 cpv. 2 LPT, solo un cambiamento notevole delle circostanze può giustificare un riesame ed eventualmente un adattamento del piano di utilizzazione. Il legislatore ha così voluto garantire ai proprietari di fondi, per i quali il piano regolatore è vincolante (art. 21 cpv. 1 LPT), una certa sicurezza giuridica in questo ambito, anche se essi non possono dedurre dal fatto che il loro fondo sia stato un tempo inserito in una determinata zona, che questo rimanga costantemente attribuito alla stessa zona (cfr. RtiD I-2008 n. 51 consid. 3.1 con rinvii; RDAT II-1998 n. 49 consid. 3a con rinvii). Nel caso di specie, quindi, non solo l'autorità governativa ha condiviso l'edificabilità del settore all'esame, ma ne ha altresì esteso rispettivamente contribuito ad estendere in misura rilevante i suoi margini verso il bosco, a discapito della creazione di una zona di transizione inedificata opportunamente proposta dal Consorzio. Il Consiglio di Stato si mette quindi in contraddizione con sé stesso quando, in sede di revisione, esige di espungere puramente e semplicemente dal perimetro delle aree fabbricabili tutto il comparto in discussione, a fronte di una proposta di sua edificazione estensiva, più attenta alle esigenze paesaggistiche di quella precedentemente in vigore. La revisione di un piano regolatore non costituisce difatti un pretesto per pianificare *ex novo* il territorio,

facendo completamente astrazione dall'ordinamento in vigore e dalla situazione giuridica e fattuale dei fondi interessati che esso ha originato.

Né, in assenza di validi motivi di ordine paesaggistico, al Governo basta, per legittimare questo risultato, richiamarsi genericamente all'obbligo di ridurre le zone edificabili sovradimensionate. Questo principio è intimamente legato a quello della delimitazione dell'estensione delle aree fabbricabili, per cui anche la sua applicazione può discendere solo da una completa ponderazione degli interessi in causa e risultare altresì proporzionata (cfr. WALDMANN/HÄNNI, op. cit., ad art. 15 n. 37 con rinvio alla giurisprudenza). Se, quindi, un terreno che soddisfa i requisiti di applicazione dell'art. 15 LPT non va necessariamente attribuito alla zona fabbricabile in esito a una tale ponderazione (cfr. consid. 4.1. che precede), per effetto della stessa anche un terreno già attribuito alla zona edificabile da un piano regolatore in vigore ma che, asseritamente, non adempie più alle condizioni della citata norma, non andrà automaticamente estromesso dalla detta zona in sede di revisione di questo strumento. Determinante appare, al riguardo, una circostanziata valutazione dei contrapposti interessi in gioco. Valutazione che, nella fattispecie, fa però completamente difetto, già per il motivo che il Governo è partito dall'erroneo assunto che il piano regolatore dallo stesso approvato il 12 luglio 1985 non fosse conforme alla LPT, per cui era decaduto, al più tardi, il 1° gennaio 1988 (cfr. consid. 3.). Il Consiglio di Stato ha quindi semplicisticamente ritenuto che si trattasse di definire, per la prima volta, un azzonamento dei terreni conforme alla legislazione federale scevro da condizionamenti di sorta, quando invece ci si trovava di fronte a terreni validamente assegnati alla zona edificabile secondo questa legislazione, per i quali un'estromissione dalla stessa esigeva una particolarmente accurata verifica, nella quale dovevano essere congruamente soppesati - proprio con riferimento al caso particolare - l'interesse della collettività e quello dei proprietari, oltre che le relative, presumibili conseguenze di un tale provvedimento. Rinunciando completamente a presentare un tale bilancio nel caso specifico ed optando invece per una riduzione sistematica di tutte le aree fabbricabili del comune che, a suo giudizio, non adempivano i requisiti per essere assegnati alla zona edificabili, tra cui quella

in esame, il Governo ha dunque violato il diritto pianificatorio federale e, nello stesso tempo, si è sostituito, senza tuttavia presentare una valida ed effettiva giustificazione, che potesse essere contestata dagli interessati e vagliata dal Tribunale, alle competenze pianificatorie del Consorzio.

9.4. L'esperimento del sopralluogo ha comunque sollevato un problema circa l'urbanizzazione di questo comparto, con un potenziale insediativo rilevante, per quanto concerne il soddisfacimento del requisito dell'accesso sufficiente ai sensi dell'art. 19 cpv. 1 LPT: accesso che, come noto, per costruzioni ubicate nella zona residenziale del piano regolatore, dev'essere, di regola, veicolare (cfr. art. 4 legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà del 4 ottobre 1974; LCAP; RS 843; RfID I-2011 n. 39 consid. 2.4; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., ad art. 19 n. 20). In effetti, questo settore può essere raggiunto attraverso uno stretto sottopassaggio ferroviario di poco più di 2 m di larghezza, che impedisce l'accesso ai veicoli pesanti. Ma, in realtà, il problema più spinoso è costituito dal tracciato della strada (via Grüm), in forte pendenza e con due tornanti, che è appena più largo di quello del sottopassaggio. Per di più, proprio in corrispondenza dell'uscita dal sottopassaggio la strada disegna una curva ad angolo retto rispetto al tracciato stradale di quest'ultimo, la quale impedisce anche il transito dei veicoli leggeri che non siano di piccole dimensioni. Emblematica è, a questo riguardo, la dichiarazione spontanea di un partecipante al sopralluogo svolto nell'ambito dell'istruttoria dei ricorsi dei privati, giusta cui il proprietario di una berlina di importante taglia che risiedeva nel quartiere era costretto ad uscire dallo stesso in retromarcia!

Il piano regolatore non prevede alcun intervento di sistemazione di questo accesso. Il comune non ha quindi compiutamente soddisfatto i suoi obblighi legali in materia di equipaggiamento delle zone edificabili (art. 19 cpv. 2 LPT; art. 8, 5 cpv. 1 legge sulle strade del 23 marzo 1983; Lstr; RL 7.2.1.2; art. 77 segg. LALPT), quantomeno - per quanto qui interessa - allo stadio della previsione. È quanto ammette del resto, a chiare lettere, la stessa relazione di pianificazione (cfr. doc. cit., pag. 23), la quale ipotizza la possibilità di creare un posteggio di 15 posti auto in località

Scimiana nell'ambito del piano particolareggiato del delta della Valle di Gerra Gambarogno (PP7): ora, al di là della sufficienza di una tale soluzione, questo strumento deve ancora essere adottato ed approvato.

Spetterà pertanto al comune di nuovamente chinarsi sul problema per approntare un soddisfacente adempimento del requisito dell'accesso sufficiente al quartiere in rassegna. Fino all'esperimento di questa verifica ed alla pianificazione dei necessari provvedimenti, il settore non può essere confermato in zona fabbricabile.

9.5. Su questo oggetto, il ricorso dev'essere parzialmente accolto. La decisione del Consiglio di Stato dev'essere annullata nella misura in cui non approva la zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche a Mottascia/Zotte, nella frazione di Gerra. Quest'ultima non può tuttavia essere sanzionata direttamente da parte del Tribunale. Gli atti devono invece essere retrocessi al municipio del comune del Gambarogno affinché formuli all'attenzione del legislativo una nuova proposta di azionamento del settore in discussione, atteso come la conferma dell'attribuzione dello stesso alla zona fabbricabile potrà avere luogo solo alla condizione che sia pianificata anche una sua conveniente urbanizzazione.

10. Non approvazione della zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche lungo la linea ferroviaria a Vignascia, nella frazione di Gerra Gambarogno (ricorso, pag. 28, lett. f)

10.1. Il Consiglio di Stato non ha approvato nemmeno la zona REPP a sud-ovest del nucleo di Gerra, in direzione di Sant'Abbondio (località Vignascia). Oltre alla contenibilità eccessiva del piano, esso ha rilevato che il settore è poco edificato e che è esposto a rilevante inquinamento fonico, in quanto ubicato tra la ferrovia (a monte) e la strada cantonale. Esso ha quindi retrocesso gli atti al comune affinché, previo attento esame del comparto, abbia a proporre una pianificazione che tenga conto di un tale inquinamento (cfr. ris. impugnata, pag. 55, allegato 43).

10.2. Il comune contesta anche questa decisione, appellandosi ai noti motivi circa le previsioni di sviluppo. Ricorda che le FFS hanno appena terminato i lavori di risanamento della linea ferroviaria. Si chiede quindi in che cosa debbano consistere le verifiche di natura fonica che esso dovrà esperire per poter presentare una nuova pianificazione del settore.

10.3. Il settore in discussione è composto da una manciata di fondi (8 se si escludono i terreni con dimensioni assolutamente insignificanti, di poche decine di mq), su cui insistono diversi edifici, di cui ben cinque abitazioni. Esso era stato assegnato, in precedenza, alla zona residenziale R2. Tranne che per il fatto di essere forse un poco meno densamente costruito (ma già comunque completamente compromesso dall'edificazione), la situazione di questo piccolo comparto, adiacente alla zona fabbricabile, non si differenzia da quella degli altri settori del comune posti tra la ferrovia e la strada cantonale, *in primis* quello a nord del nucleo di Gerra, per i quali anche il Governo ha confermato l'edificabilità. Atteso come il previgente piano regolatore non fosse decaduto (cfr. consid. 3.), non vi è motivo di estromettere dall'area fabbricabile questa modesta estensione di territorio; tanto meno per eventualmente formare una mini-zona agricola completamente isolata e di cui non si vede una qualche utilità sotto l'aspetto pianificatorio. Valgono, al riguardo ed a maggior ragione, le riflessioni sviluppate in relazione al comparto Mottascia/Zotte (cfr. consid. 9.3.).

La circostanza, genericamente ritenuta dal Governo, secondo cui il comparto sia esposto ad inquinamento fonico non permette di mutare questa conclusione. Intanto, questo dato era già noto al momento del suo primo inserimento nella zona edificabile. L'edificabilità del territorio comunale adiacente alla ferrovia sancito dal previgente piano regolatore ha inoltre comportato l'obbligo di risanamento della linea ferroviaria (altrimenti non dato; cfr. art. 13 cpv. 4 lett. a ordinanza contro l'inquinamento fonico del 15 dicembre 1986; OIF; RS 814.41), e che è appena stato attuato dalle FFS mediante la posa, *in primis*, di pareti antirumore sulla base dei piani approvati dall'ufficio federale dei trasporti con decisioni separate per ciascuna frazione del comune del 23 giugno 2010. Questa procedura ha, tra l'altro, permesso di definire

gli edifici autorizzati prima del 1 ° gennaio 1985, per le cui misure di isolamento fonico la Confederazione è tenuta a partecipare ai costi, in tutto o in parte, a seguito delle facilitazioni accordate (cfr. art. 10 legge federale concernente il risanamento fonico delle ferrovie del 24 marzo 2000; LRFF; RS 742.144). Tra di essi figurano tre edifici adibiti a residenza nel settore in esame, ove le FFS sono state dispensate dall'obbligo di eseguire delle pareti anti-rumore a titolo di facilitazione. Il risanamento dell'asse ferroviario (ancorché eseguito nei termini appena citati per quanto concerne il settore in discussione) rende pertanto ancor meno difendibile la decisione del Governo di rimettere in discussione l'assegnazione alla zona edificabile dei terreni adiacenti allo stesso.

10.4. Su quest'oggetto il ricorso dev'essere integralmente accolto. La zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche lungo la linea ferroviaria nella frazione di Gerra del nucleo, in località Vignascia, dev'essere essere approvata come proposta dal Consorzio.

11. Non approvazione della zona alberghiera vincolata a verde privato nella frazione di San Nazzaro, quartiere di Vairano, mapp. 1481 e 801 (ricorso, pag. 30, lett. g)

11.1. Il Consorzio ha previsto un'estensione verso est della zona alberghiera in cui è inserito l'albergo La Campagnola, a Vairano, inglobando anche i mapp. 1481 e 801. Su questi fondi non possono tuttavia essere erette costruzioni principali (vincolo di verde privato; cfr. art. 11 NAPR, corrispondente all'art. 10 NAPR dopo il riordino effettuato a seguito dell'approvazione del piano regolatore). Il Consiglio di Stato ha tuttavia disatteso questo ampliamento della zona edificabile, che esso ha ritenuto - a torto - concerna il solo mapp. 801. Oltre a richiamarsi alla contenibilità eccessiva del piano regolatore, esso ha sostenuto che il limite naturale della zona fabbricabile è determinato dal corso d'acqua che separa l'albergo da queste particelle. Esso ha pertanto assegnato il territorio interessato alla zona agricola (cfr. ris. impugnata, pag. 56, allegato 44).

11.2. Il comune insorge contro questo provvedimento, affermando di voler permettere la realizzazione delle strutture complementari dell'albergo, che già occupano la maggior parte della superficie interessata, delimitata dalla strada comunale. Il Tribunale ritiene di poter accogliere, quantomeno in parte, le ragioni del ricorrente.

11.3. Il sopralluogo ha dimostrato che la maggior parte dell'area in discussione è già stata sistemata (da oltre vent'anni) ed utilizzata nell'ambito dell'esercizio dell'albergo La Campagnola, che insiste a Vairano da quasi cinquant'anni e che costituisce un esercizio pubblico di riferimento in un comune a marcata vocazione turistica, tale quello del Gambarogno. In effetti il mapp. 1481, di 3'054 mq, che è collegato all'esercizio pubblico con due ponticelli e che appartiene ai proprietari dello stesso, ospita un piccolo campo di calcio, un minigolf da 18 buche e una casetta con i servizi igienici. L'intenzione del Consorzio di sostenere questa consolidata attività commerciale merita quindi una ben migliore attenzione di quella riservata dal Governo, fondata certo su principi teorici corretti, i quali risultano tuttavia inapplicabili alla realtà che si tratta di regolare. Il Consorzio ha inoltre predisposto i vincoli necessari affinché questa area non possa ricevere edifici destinati all'abitazione od al lavoro. Essa non si presta quindi nemmeno, a ben vedere, a creare delle unità insediative. Tenuto conto dei numerosi manufatti presenti sullo stesso, il mapp. 1481 non presenta infine idoneità agricole, come conferma l'apposita carta gestita dalla sezione dell'agricoltura. Una sorte differente tocca invece al mapp. 801, che non appartiene ai proprietari dell'albergo, si presenta vignato ed è effettivamente idoneo alla viticoltura e allo sfalcio giusta la predetta carta. In assenza della dimostrazione di una precisa e prevalente necessità per altro scopo, l'assegnazione alla zona agricola di quest'ultimo appare imprescindibile.

11.4. Su questo oggetto il ricorso dev'essere accolto parzialmente. La zona alberghiera vincolata a verde privato proposta dal Consorzio nella frazione di San Nazzaro, quartiere di Vairano, dev'essere confermata limitatamente al mapp. 1481.

12. Non approvazione della zona residenziale semi-intensiva lungo la linea ferroviaria a Mussana, nella frazione di San Nazzaro (ricorso, pag. 32, lett. h)

12.1. Il Consiglio di Stato non ha inoltre approvato una porzione della zona residenziale semi-intensiva (RSI) ubicata appena sopra la ferrovia nella frazione di San Nazzaro, in località Mussana. Analogamente a quanto esso aveva considerato per la località Vignascia a Gerra (cfr. consid. 10.), oltre alla contenibilità eccessiva del piano, esso ha rilevato che il settore è poco edificato e che è esposto a rilevante inquinamento fonico. Anche per queste superfici, il Governo ha ritornato gli atti al comune *"per definire la destinazione d'uso più idonea proponendo idonee misure per l'eventuale edificazione dei fondi"* (cfr. ris. impugnata, pag. 56, allegato 45).

12.2. Il comune contesta anche questa decisione, appellandosi agli stessi motivi evocati per confortare l'edificabilità della località Vignascia a Gerra (cfr. consid. 10.2.).

12.3. La zona RSI in discussione è composta da oltre una trentina di fondi. È delimitata, a monte, dall'omonima via (via Mossana) e da via Alabardia.

Questo settore era assegnato alla zona residenziale intensiva R3 dal piano regolatore approvato con risoluzione governativa 12 luglio 1985. Facevano eccezione il mapp. 351, la parte inferiore del mapp. 349 e la parte bassa e quella a sud-ovest del mapp. 281, inseriti nell'area forestale, riportata nelle rappresentazioni grafiche del piano regolatore a titolo indicativo. Con risoluzione 13 ottobre 1998 (n. 4743) il Consiglio di Stato ha formalmente accertato l'estensione della foresta al mapp. 281, riducendo in misura rilevante l'area boschiva nella parte inferiore dello stesso. Questo fatto non ha tuttavia comportato un automatico ed altrettanto rilevante incremento dell'estensione dell'area fabbricabile della particella. Anzitutto l'entità della superficie interessata esigeva una decisione dell'autorità pianificatoria in punto al suo azionamento (ed eventualmente, *in casu*, anche a quello dei fondi vicini). Inoltre - per i motivi che verranno spiegati in seguito - non erano stati verificati i requisiti ambientali fissati dal di-

ritto federale per poter attribuire senz'altro alla zona fabbricabile questo territorio, esposto a notevole inquinamento fonico. Va poi rilevato che, con decisione dell'11 settembre 2009, la Sezione forestale ha accertato il limite del bosco che avrebbe potuto confinare con la zona edificabile proposta attraverso la revisione del piano regolatore a tenore dell'art. 10 cpv. 2 della legge federale sulle foreste del 4 ottobre 1991 (LFo; RS 921.0); in questa procedura è stato confermato il limite del bosco sul mapp. 281 fissato mediante decisione governativa del 13 ottobre 1998, mentre che non è stata rilevata foresta né sul mapp. 349 né sul mapp. 351.

Il piano regolatore previgente non assegnava alla zona edificabile neppure i piccoli mapp. 283 e 284, tra di essi confinanti e già costruiti, ubicati proprio a ridosso della ferrovia e circondati dalla superficie boschiva posta sui mapp. 281, 349 e 351. Queste due particelle erano state genericamente poste fuori del territorio edificabile.

Il settore interessato è frattanto stato completamente edificato, se si escludono i citati mapp. 351, 281 e 349. Ritenuto che il previgente piano regolatore non era decaduto (cfr. consid. 3.), non vi è motivo per non riconfermare nell'area fabbricabile anche questa porzione di territorio, urbanizzata e facente parte di un territorio ampiamente edificato giusta l'art. 15 lett. a LPT; tanto più che, anche in questo caso, nell'ipotesi contraria si verrebbe a creare un'isola agricola in mezzo alla zona fabbricabile.

La circostanza, ritenuta dal Governo, secondo cui il comparto sia esposto ad inquinamento fonico non è decisiva. Valgono, a questo riguardo, gli stessi motivi sviluppati in merito all'azonamento della località Vignascia nella frazione di Gerra. Intanto, questo dato era già noto al momento del primo inserimento di questo settore nella zona edificabile. L'edificabilità del territorio comunale adiacente alla ferrovia sancito dal previgente piano regolatore ha inoltre comportato l'obbligo di risanamento della linea ferroviaria (altrimenti non dato; cfr. art. 13 cpv. 4 lett. a OIF), che è appena stato attuato dalle FFS mediante la posa, *in primis*, di pareti anti-rumore sulla base dei piani approvati dall'ufficio federale dei trasporti con decisioni separate per ciascuna frazione del comune

del 23 giugno 2010. Questa procedura ha, tra l'altro, permesso di definire gli edifici autorizzati prima del 1° gennaio 1985, per le cui misure di isolamento fonico la Confederazione è tenuta a partecipare ai costi, in tutto o in parte, a seguito delle facilitazioni accordate (cfr. art. 10 LRFF). Tra di essi figurano in pratica tutti gli edifici adibiti a residenza e posti nella parte bassa della zona RSI di Mussana, ove le FFS hanno eseguito una parete antirumore solo nella parte più a nord-est. Il risanamento dell'asse ferroviario (ancorché eseguito nei termini appena citati per quanto concerne il settore in discussione) rende pertanto ancor meno difendibile la decisione del Governo di rimettere in discussione l'assegnazione alla zona edificabile dei terreni adiacenti allo stesso. La procedura federale ha del resto messo in evidenza che un superamento dei valori limite di immissione, determinanti non solo per la costruzione di nuovi edifici (art. 22 legge federale sulla protezione dell'ambiente, del 7 ottobre 1983, LPAmb, RS 814.01) ma anche per il risanamento (cfr. art. 13 cpv. 2 lett. b OIF; art. 19 cpv. 1 ordinanza concernente il risanamento fonico delle ferrovie del 14 novembre 2001; ORFF; RS 742.144.1), si avvera sostanzialmente solo per i terreni ubicati nella parte bassa del settore, ossia quelli più prossimi alla ferrovia; il risanamento ha quindi interessato esclusivamente questi ultimi.

12.4. In concreto, di conseguenza, le porzioni superiori dei mapp. 281 e 349 possono di principio rimanere assegnate alla zona fabbricabile, come ha proposto il Consorzio. Diversa sorte tocca invece alla parte inferiore di queste particelle e del mapp. 351, che era attribuita dal previgente piano regolatore all'area forestale, ancorché riportata nei piani a titolo indicativo, e che è stata parzialmente (mapp. 281) o definitivamente (mapp. 349 e 351) cancellata attraverso gli accertamenti di cui si è detto sopra. Il nuovo piano rappresenta in effetti il primo inserimento di queste superfici nella zona edificabile; donde la necessità di ossequiare l'art. 24 cpv. 1 LPAmb, giusta cui le nuove zone per la costruzione di abitazioni o edifici destinati al soggiorno prolungato di persone possono essere previste soltanto nelle regioni in cui le immissioni foniche non superano i valori di pianificazione o nelle quali questi valori possono essere rispettati mediante misure di pianificazione, sistemazione o costruzione. Nel caso in esame, dagli atti concernenti la procedura di risanamento fonico della ferrovia trasmessi dall'autorità cantona-

le risulta che questi terreni sono esposti ad un livello di rumore che supera non solo i valori di pianificazione ma anche (e, di notte, abbondantemente) quelli di immissione, mentre che il Consorzio non ha in alcun modo fissato, a livello di piano regolatore, quei provvedimenti che permetterebbero di far rientrare il livello di rumore cui questi sono esposti entro i valori di pianificazione; fissazione che non può essere semplicemente rimandata perché, una volta che un fondo è entrato a far parte della zona fabbricabile, nell'ambito della procedura di rilascio della licenza edilizia l'autorità potrà esigere solo l'ossequio dei valori limite di immissione del rumore (art. 22 LPAmb), nettamente superiori a quelli di pianificazione. Stessa sorte tocca, per identici motivi, ai mapp. 283 e 284.

12.5. Ferme queste premesse, il ricorso dev'essere parzialmente accolto. La decisione del Consiglio di Stato dev'essere annullata nella misura in cui non approva una parte della zona residenziale semi-intensiva lungo la linea ferroviaria a Mussana, nella frazione di San Nazzaro. La riconferma, legittima, di una porzione di queste superfici in zona fabbricabile necessita tuttavia di una sua precisa delimitazione cartografica; l'eventuale inserimento completo di queste aree in zona edificabile presuppone invece la dimostrazione dell'ossequio dell'art. 24 cpv. 1 LPAmb per i territori che non erano già assegnati alla zona fabbricabile in vigore del piano regolatore approvato il 12 luglio 1985. Per questo motivo il Tribunale non può definire direttamente l'entità precisa dell'area fabbricabile che potrà essere approvata. Gli atti devono dunque essere retrocessi al municipio del comune del Gambarogno affinché formuli all'attenzione del Legislativo una nuova proposta di azionamento del settore in discussione, tenendo conto delle considerazioni appena svolte.

13. Non approvazione della zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche in località Pianca, nella frazione di Piazzogna (ricorso, pag. 34, lett. i)

13.1. Il Governo ha disatteso anche l'assegnazione alla zona edificabile del mapp. 589 a Piazzogna, a causa della presenza di un corso d'acqua e del sentiero tra questo fondo ed il mapp. 586, oltre che a causa della contenibilità del piano regolatore. Ha quin-

di attribuito d'ufficio il terreno interessato alla zona agricola (cfr. ris. impugnata, pag. 57, allegato 47).

13.2. Il comune censura questo diniego, che poggia - a suo dire - su motivi non comprensibili. Afferma la necessità di confermare l'attribuzione alla zona edificabile di questa particella, già sancita dal previgente piano regolatore.

13.3. Il mapp. 589 è posto sopra il nucleo di Piazzogna. Raggiungibile solo a piedi, di sagoma allungata, esso ha un'estensione importante (2'825 mq). Il Consorzio ha riproposto l'inserimento nella zona edificabile della parte bassa di questa particella (circa 400 mq), che presenta una forma triangolare, con la base rivolta verso la montagna. Questa porzione del fondo, che sola qui interessa, è separata dal mapp. 590 da un corso d'acqua. Sul lato opposto, essa è divisa dal mapp. 586 da un sentiero (mapp. 587), che interseca il riale proprio in corrispondenza del vertice inferiore del mappale. Un'edificazione dovrebbe di conseguenza rispettare una distanza sia dal corso d'acqua (di regola di 3 m dal limite dell'ambito di protezione giusta l'art. 4 cpv. 2 NAPR) sia dal sentiero (di 3 m giusta l'art. 55 cpv. 3 NAPR proposto dal Consorzio, ora art. 50 cpv. 3 NAPR dopo il riordino delle norme a seguito dell'approvazione del piano). La possibilità di erigere degli edifici sulla porzione inferiore della particella è pertanto limitata da queste restrizioni; meno certo è però che un'edificazione risulti del tutto impedita a causa delle stesse, come ha ritenuto il Consiglio di Stato. Un approfondimento di questo argomento non appare tuttavia indispensabile ai fini del giudizio. L'edificabilità del settore interessato è, difatti, ben più pesantemente condizionata dalla presenza della foresta, i cui limiti sono stati accertati in vista della revisione del piano regolatore dalla Sezione forestale, a tenore dell'art. 10 cpv. 2 LFo. I margini vincolanti del bosco sono stati riportati anche nelle rappresentazioni grafiche del piano regolatore. Ora, dalla consultazione dei relativi piani risulta, da un canto, che il bosco si insinua sul fondo, lungo il lato ovest, parallelamente al corso d'acqua; d'altro canto, esso è inoltre presente fin sul sedime del sentiero al mapp. 587. La distanza massima tra i due opposti margini della foresta così accertati - e che delimitano l'area proposta come edificabile al mapp. 589 - è di circa 20 m; questa distanza diminuisce man mano che il terreno scende verso il basso per

raggiungere il vertice del triangolo, dove riale e sentiero si incrociano. Com'è noto, edifici ed impianti devono rispettare una distanza di almeno 10 m dal bosco; solo in casi eccezionali e con il consenso dell'autorità cantonale il municipio può concedere deroghe sino a 6 m dal bosco (art. 6 cpv. 2 e 3 legge cantonale sulle foreste del 21 aprile 1998, LCFO; RL 8.4.1.1; art. 7 lett. f NAPR). Di conseguenza, in linea di principio, sulla porzione della particella che il Consorzio ha proposto di assegnare alla zona fabbricabile non può essere eretta alcuna costruzione. Questa porzione non può, di conseguenza, essere considerata idonea all'edificazione a tenore dell'art. 15 LPT (cfr. WALDMANN/HÄNNI, op. cit., ad art. 15 n. 18, pag. 347, con rinvii). La possibilità di edificare facendo capo al regime straordinario della deroga non permette di mutare questa conclusione; semmai, nell'ottica di una chiara separazione della zona edificabile da quella inedificabile, essa avvalorava l'assegnazione del terreno a quest'ultima zona, dove - fatto salvo il caso di costruzioni agricole - l'edificazione costituisce proprio l'eccezione.

13.4. Dalle motivazioni del giudizio risulta che il Consiglio di Stato non ha condiviso nemmeno l'edificabilità del mapp. 588, confinante con il mapp. 589, anche se questo fondo non è incluso nella delimitazione della superficie non approvata indicata nell'allegato grafico n. 47. Ora, val la pena di puntualizzare che il mapp. 588 non è già stato proposto nella zona fabbricabile dal Consorzio, per cui il suo statuto pianificatorio non è stato modificato dalla risoluzione governativa impugnata; quest'ultima si appalesa pertanto inesatta, nella misura in cui estende la non approvazione della zona fabbricabile alla citata particella.

13.5. Il ricorso deve essere dunque respinto, a questo riguardo, già per le considerazioni che precedono.

14. Non approvazione della zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche in località Munga, nella frazione di Piazzogna (ricorso, pag. 36, lett. j)

14.1. Il Governo non ha nemmeno approvato un ampliamento della zona fabbricabile nella località Munga, a Piazzogna. Esso ha considerato che i terreni interessati, edificati in misura pun-

tuale, erano separati dalla zona edificabile da una strada comunale (sentiero Buetti) e da un corso d'acqua. Richiamata anche in questo caso l'alta contenibilità del piano regolatore, esso ha attribuito d'ufficio questo comparto alla zona agricola (cfr. ris. impugnata, pag. 57, allegato 48).

14.2. Il comune, oltre a rimettere in discussione il dimensionamento delle aree edificabili imposto dal Governo, osserva che il settore è urbanizzato, molto interessante per esposizione al sole e che non è ideale per una coltivazione agricola, in quanto presenta una certa pendenza.

14.3. Il sopralluogo ha confermato quanto affermato dal Consiglio di Stato. Il comparto in rassegna, che interessa cinque fondi (mapp. 303, 304, 305, 306 e 875), si presenta allo stato naturale, sostanzialmente prativo, con piante e filari di vigna. Esso è separato dalla residua area fabbricabile da una strada pedonale (sentiero Buetti), a monte, e, sul fianco, da un corso d'acqua. Questi fondi rappresentano l'inizio di un ampio settore verde assegnato alla zona agricola, che si estende sotto ed a lato degli stessi, in direzione di Prùgnaga. Sul mapp. 875 sorge un'abitazione, che ha accesso diretto sul sentiero Buetti. Sul mapp. 305 insiste invece un fabbricato agricolo. Ritenuto che, come si è già avuto modo di spiegare, un ampliamento della zona edificabile del comune non appare necessario (art. 15 lett. b LPT; consid. 3.) e che non si è in presenza di un territorio già ampiamente edificato (art. 15 lett. a LPT), la decisione del Governo non presta il fianco a critica. Va poi rilevato che i terreni in oggetto, ad esclusione del mapp. 875, possiedono anche un'idoneità alla coltivazione agricola, malgrado presentino una certa pendenza; in effetti, l'apposita carta tenuta dalla sezione dell'agricoltura assegna loro un'idoneità quantomeno allo sfalcio. La circostanza che i terreni siano urbanizzati e godano di una buona insolazione non permette di mutare questo risultato (cfr. per quanto concerne l'urbanizzazione al consid. 6.4.).

14.4. La domanda del comune va pertanto disattesa.

15. Non approvazione della zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche in località Campeasc, nella frazione di Vira Gambarogno (ricorso, pag. 38, lett. k)

15.1. Il Governo non ha condiviso l'edificabilità conferita dal nuovo piano al mapp. 1281 di Vira Gambarogno, ubicato in località Campeasc: un fondo ineditato che - stando al Consiglio di Stato - costituiva la continuazione dell'adiacente zona agricola, cui era assegnato dal previgente piano regolatore. Esso ha quindi retrocesso il fondo in quest'ultima zona (cfr. ris. impugnata, pag. 58, allegato 49).

15.2. L'insorgente censura anche questo provvedimento. Le previsioni di sviluppo del comune richiedono che anche questo fondo venga inserito nella zona edificabile, atteso come lo fosse già in precedenza.

15.3. In effetti, nella seduta del 12 dicembre 1989 il Gran Consiglio aveva accolto parzialmente il ricorso dell'allora proprietario dei mapp. 1218 e 1227, che chiedeva l'inserimento degli stessi nella zona residenziale R2, facendo ordine al Consorzio di elaborare una variante che includesse in questa zona la parte del mapp. 1281 situata all'interno della curva formata dalla strada privata che lo delimita, fino al margine della zona forestale (cfr. RVGC, sessione ordinaria autunnale 1989, 179 segg., 313, 469 seg.). E questo per il motivo che questo fondo, urbanizzato, era in pratica il solo, insieme al confinante (ma più periferico) mapp. 1227, a non essere stato assegnato alla zona fabbricabile di tutto il comprensorio a valle della strada di collegamento (strada da Piazzögna; cfr. ibidem). Il Consorzio ha indi allestito una rappresentazione grafica del relativo perimetro, che il Governo ha approvato il 25 febbraio 1991 (cfr. allegato 2 al ricorso del comune). Si deve quindi ritenere che il mapp. 1218 fosse assegnato dal piano regolatore previgente alla zona fabbricabile, come conferma ulteriormente la copia delle rappresentazioni grafiche di questo strumento trasmesse al Tribunale dal Dipartimento. Trattandosi di un fondo urbanizzato, facente parte di un settore edificabile ed oramai completamente edificato (l'unico fondo rimasto libero è proprio il mapp. 1218), delimitato e separato dalla zona agricola dalla strada coattiva pavimentata al mapp. 1226, che lo

cinge, dev'essere anch'esso mantenuto nella zona fabbricabile. *In casu* il giudizio governativo, fondato su premesse errate e che comunque - e questo è decisivo - risulta viziato anche nel risultato, va pertanto censurato.

15.4. Su quest'oggetto il ricorso dev'essere integralmente accolto. La zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche in località Campeasc, nella frazione di Vira Gambarogno, dev'essere essere approvata come proposta dal Consorzio e comprendere, di conseguenza, il mapp. 1218.

16. Non approvazione della zona residenziale semi-intensiva lungo la linea ferroviaria a Corognola, nella frazione di Vira Gambarogno (ricorso, pag. 40, lett. I)

16.1. Il Consiglio di Stato non ha inoltre approvato una porzione della zona residenziale semi-intensiva (RSI), formata da tre particelle (mapp. 88, 89 e 116), ubicata appena sopra la ferrovia nella frazione di Vira Gambarogno, in località Corognola. Analogamente a quanto esso aveva considerato per la località Vignascia a Gerra (cfr. consid. 10.) e Mussana a San Nazzaro (consid. 12), oltre alla contenibilità eccessiva del piano, esso ha rilevato che il settore è poco edificato e che è esposto a rilevante inquinamento fonico. Anche per queste superfici, il Governo ha ritornato gli atti al comune allo scopo "*di proporre la destinazione d'uso più idonea con eventuali misure di carattere fonico*" (cfr. ris. impugnata, pag. 58, allegato 50).

16.2. Il comune contesta anche questa decisione, appellandosi agli stessi motivi evocati per confortare l'edificabilità della località Vignascia a Gerra e quella di Mussana a San Nazzaro.

16.3. La zona RSI prevista appena sopra la ferrovia ad est del nucleo di Corognola, a Vira Gambarogno, è composta da oltre una trentina di fondi.

Questo settore era assegnato alla zona residenziale R2 dal piano regolatore approvato con risoluzione governativa 12 luglio 1985. Esso è frattanto stato interamente costruito, se si escludo-

no due fondi, i mapp. 88 e 116 che - separati dal mapp. 89 (costruito) - sono ubicati a ridosso dell'asse ferroviario. Ritenuto che il previgente piano regolatore non era decaduto (cfr. consid. 3.), non vi è motivo per non riconfermare nell'area fabbricabile anche queste tre particelle, facenti parte di un territorio ampiamente edificato giusta l'art. 15 lett. a LPT; tanto più che, anche in questo caso, nell'ipotesi contraria si verrebbe a creare un'isola agricola in mezzo alla zona fabbricabile.

La circostanza, ritenuta dal Governo, secondo cui il comparto sia esposto ad inquinamento fonico non è decisiva. Valgono, a questo riguardo, in generale, gli stessi motivi sviluppati in merito all'azzonamento della località Vignascia nella frazione di Gerra e di Mussana a San Nazzaro. Anche per Corognola la procedura di risanamento ha permesso di definire gli edifici autorizzati prima del 1° gennaio 1985, per le cui misure di isolamento fonico la Confederazione è tenuta a partecipare ai costi, in tutto o in parte, a seguito delle facilitazioni accordate (cfr. art. 10 LRFF). Tra di essi figura l'edificio adibito a residenza al mapp. 89, in quanto le FFS non hanno eseguito pareti antirumore sul lato a monte di questo comparto.

Di conseguenza, nulla osta alla riconferma nella zona fabbricabile dei mapp. 88, 89, e 116, come ha proposto il Consorzio.

16.4. Ferme queste premesse, il ricorso dev'essere accolto. La decisione del Consiglio di Stato dev'essere annullata nella misura in cui non approva una parte della zona residenziale semi-intensiva lungo la linea ferroviaria a Corognola, nella frazione di Vira Gambarogno; più precisamente quella concernente i mapp. 88, 89 e 116. Queste particelle vanno riconfermate in zona fabbricabile, come da proposta del Consorzio.

17. Non approvazione della zona alberghiera in località Pianasso, nella frazione di Vira Gambarogno (ricorso, pag. 42, lett. m)

17.1. Il Governo ha negato la sua sanzione anche alla zona alberghiera predisposta dal Consorzio a Pianasso, sopra la frazione di Vira Gambarogno, in quanto si tratterebbe di una microzo-

na edificabile isolata, poco edificata e non urbanizzata per quanto concerne lo smaltimento delle acque. Ha quindi attribuito quest'area, cinta dal bosco e dalla zona agricola, a quest'ultima funzione (cfr. ris. impugnata, pag. 58, allegato 51).

17.2. Il comune sottolinea che il comparto, situato a circa 500 m.s.m. e di cui è previsto l'allacciamento alla fognatura, si presta assai bene per la funzione prescelta, perché permette di valorizzare alcuni edifici di una certa taglia eretti in loco che servivano per un'attività produttiva nel settore alimentare.

17.3. Il settore interessato ingloba 8 particelle: mapp. 803, 1391, 1252, 1253, 1254, 1255, 1256 interamente, mapp. 692 - omesso nelle risoluzioni impugnate - parzialmente. Questo comprensorio, di una superficie complessiva attorno ai 18'500/19'000 mq, era assegnato dal previgente piano regolatore alla zona di risanamento, che rinviava all'art. 24 LPT (art. 64 cpv. 1 vNAPR) ed imponeva altresì l'allacciamento alla rete delle canalizzazioni degli edifici inseriti nella stessa (art. 64 cpv. 2 vNAPR). Per quanto concerne il settore in esame quest'allacciamento è pure previsto dal progetto generale delle canalizzazioni del già comune di Vira Gambarogno (cfr. doc. 8 allegato al ricorso). Tenuto conto delle superfici interessate, non è per nulla certo che la proposta del consorzio importi la creazione di una microzona edificabile, di principio illegale, come ha ritenuto il Governo; è invece certo che, diversamente da quanto ritenuto da quest'ultimo, il comune ha predisposto anche l'urbanizzazione di questo comparto. Ma anche prescindendo da queste riflessioni, va rilevato che la zona alberghiera in rassegna costituisce una nuova zona edificabile, oltretutto di dimensioni tutt'altro che trascurabili, in un comune dove le zone fabbricabili sono già più che sufficientemente dimensionate (cfr. consid. 4.), per cui non può essere approvata.

17.4. Invero, il tentativo messo in campo dal Consorzio per spuntare l'inserimento nella zona edificabile di questo settore, in ottima posizione, ben servito dalla strada e sui cui insistono già alcune costruzioni (uno stabilimento di produzione di generi alimentari, ora usato come centro di spedizione degli stessi, tre residenze, un magazzino ecc.), appare a prima vista interessante, se non addirittura seducente. Tuttavia, la proposta vincola di fat-

to il settore ad una funzione completamente differente da quella cui sono destinati oggi gli edifici, appartenenti oltretutto a svariati proprietari, per cui precluderà in principio la possibilità di eseguire degli interventi edilizi eccedenti la manutenzione sugli stabili esistenti in attesa che il comparto possa essere interamente consacrato ad una nuova e molto specifica funzione, il cui avvento appare tuttavia molto incerto e le cui necessità concrete di sfruttamento del territorio non sono note. Con il rischio che il comune, in assenza di interesse alla creazione di una struttura alberghiera in loco oppure nell'eventualità in cui questa non fosse realizzabile nei termini fissati dalla normativa prevista oppure ancora semplicemente perché uno tra i vari proprietari non intende vendere il suo fondo (ma anche a prescindere da questi fatti!), adibisca in un secondo tempo il settore, oramai inserito nella zona fabbricabile, alla funzione residenziale mediante una variante di piano regolatore.

D'altra parte, se si presentasse l'occasione di insediare una struttura alberghiera in loco, il comune potrebbe far capo - a quel momento - alla possibilità di istituire una zona edificabile appositamente finalizzata a quello scopo. In effetti, la giurisprudenza permette di creare una zona edificabile (o speciale) per realizzare un progetto edilizio concreto, purché il provvedimento pianificatorio soddisfi i principi e gli scopi della legislazione federale sulla pianificazione del territorio. In questo caso, non si è in presenza di un'elusione degli art. 24 segg. LPT, che permettono il rilascio di permessi di costruzione fuori dalle zone edificabili, per edifici non conformi alla funzione per la zona di utilizzazione in cui sono posti, solo a titolo eccezionale. Un'elusione di queste disposizioni è data solo quando tramite il provvedimento pianificatorio viene creata una piccola zona edificabile illegittima oppure quando esso poggia su di una ponderazione degli interessi oggettivamente insostenibile (cfr. in dettaglio STA 90.2010.45 del 2 gennaio 2012 consid. 4.3., con rinvio a DTF 124 II 391 consid. 3a, 395; sentenza del Tribunale federale 1C\_13/2012 e 1C\_25/2012 del 24 maggio 2012 consid. 3.1, con rinvii a varie fattispecie precedentemente affrontate dalla Corte federale su questo tema; inoltre WALDMANN/HÄNNI, op. cit., ad art. 2 n. 30). Nella fattispecie, tuttavia, in assenza di una effettiva proposta di realizzazione di un complesso alberghiero, la legittimità della

proposta del Consorzio di adibire genericamente il settore di Pianasso alla zona alberghiera non può essere verificata.

17.5. Su questo oggetto il gravame dev'essere dunque disatteso.

18. Non approvazione della zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche sopra il nucleo di Corognola, nella frazione di Vira Gambarogno (ricorso, pag. 45, lett. n)

18.1. Il Governo non ha approvato una parte della zona residenziale con prescrizioni paesaggistiche ubicata sopra il nucleo di Corognola. Esso ha ritenuto che questo comparto, puntualmente edificato ed accessibile solo pedonalmente, rivesta una importante funzione paesaggistica, quale area di stacco verso il comparto edificato collinare. Il Governo ha indi rinviato gli atti al comune per "*proporre eventuali misure pianificatorie che consentano di organizzare l'edificabilità dei fondi mantenendo libero il versante*" (cfr. ris. impugnata, pag. 59, allegato 52).

18.2. Il comune si aggrava contro questa motivazione, adducendo che il settore, già edificabile, è oramai edificato; ricorda anche di avere anche predisposto un posteggio pubblico (P2) poco distante, per permettere lo stazionamento dei veicoli.

18.3. Il comparto non approvato comprende 6 fondi, alcuni interamente altri solo in parte, per complessivi mq 7'000/7'500 circa, secondo una stima molto approssimativa. Il settore è delimitato, a valle, dalla strada che conduce al nucleo di Corognola, a monte da una strada di servizio (strada dal Grópp); è pure interessato, nella sua parte inferiore, da un percorso pedonale (sentée di Munt). Su tre fondi sorgono delle abitazioni (mapp. 2, 4, e 68); su di un quarto (mapp. 64, frattanto frazionato in due mappali) sono in fase di realizzazione due nuovi edifici. Su di una particella insistono delle costruzioni rustiche (mapp. 67), mentre che un solo fondo è ineditato: il mapp. 1353, che tuttavia appartiene alla proprietaria del confinante mapp. 2. Questo settore era assegnato dal previgente piano regolatore alla zona residenziale R2. Non vi è motivo per non riconfermarlo in zona fabbricabile. Da un lato, esso è oramai compromesso dall'edificazione ed urbanizzato

per quanto di competenza dell'ente pubblico. La nuova normativa, più restrittiva, applicabile allo stesso permette inoltre di tener conto del suo valore paesaggistico. Va d'altra parte rilevato che la richiesta formulata dal Consiglio di Stato al comune di proporre una regolamentazione che consenta di organizzare l'edificabilità dei fondi mantenendo nello stesso tempo il versante libero da costruzioni appare di problematica attuazione nel caso di specie.

18.4. Su quest'oggetto il ricorso dev'essere integralmente accolto. La zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche a monte del nucleo di Corognola, nella frazione di Vira Gambarogno, dev'essere essere approvata come proposta dal Consorzio.

19. Non approvazione della zona residenziale semi-intensiva in località Pianone, nella frazione di Magadino (ricorso, pag. 47, lett. o)

19.1. Il Consiglio di Stato non ha inoltre approvato una porzione della zona residenziale semi-intensiva (RSI) ubicata a Magadino, in località Pianone. Oltre alla contenibilità eccessiva del piano, esso ha rilevato che il settore è scosceso e ricoperto di vegetazione nella parte inferiore, per cui ha ridotto la superficie dell'area fabbricabile in questa porzione del comparto, interessante i mapp. 1831 e 1797 (ris. impugnata, pag. 60, allegato 53).

19.2. Il comune contesta questa decisione. Riconferma la bontà delle previsioni di sviluppo edilizio alla base della delimitazione delle zone edificabili. Ritiene inoltre che la soluzione proposta dal Consorzio, consistente nella fissazione di una linea di arretramento delle costruzioni sui due fondi citati, sia preferibile, poiché tiene in debito conto sia gli interessi pubblici che quelli dei proprietari. Il Governo ha invece limitato senza motivo l'edificabilità dei mappali.

19.3. La zona RSI in oggetto è costituita da superfici appartenenti a quattro fondi (mapp. 940, 1600, 1831 e 1797) posti nella zona collinare. Nel piano regolatore approvato con risoluzione governativa 12 luglio 1985 questo settore formava un'isola edificabile completamente circondata dal bosco che, a quel tempo, veniva riportato nelle rappresentazioni grafiche del piano regolatore

a titolo indicativo. Con risoluzione 31 marzo 1999 (n. 1482) il Consiglio di Stato ha formalmente accertato l'estensione della foresta ai mapp. 1797 e 1831, riducendo in misura rilevante l'area boschiva sugli stessi. Analogamente a quanto è già stato spiegato per la località Mussana a San Nazzaro (cfr. consid. 12.), questo accertamento non ha tuttavia comportato un automatico ed altrettanto rilevante incremento dell'estensione dell'area fabbricabile delle due particelle. L'entità della superficie interessata esigeva difatti una decisione dell'autorità pianificatoria in punto al suo azionamento. Va poi rilevato che, con decisione dell'11 settembre 2009, la Sezione forestale ha accertato il limite del bosco che avrebbe potuto confinare con la zona edificabile proposta attraverso la revisione del piano regolatore a tenore dell'art. 10 cpv. 2 LFo; in questa procedura è stato sostanzialmente confermato il limite del bosco suddetto.

Il settore interessato è frattanto stato completamente edificato per quanto concerne i mapp. 940 e 1600, che qui non interessano. Nell'ambito della revisione, il Consorzio ha voluto assegnare alla zona edificabile le porzioni non boschive dei mapp. 1831 e 1797, fondi fino ad oggi completamente ineditati. Sugli stessi il Consorzio ha tuttavia tracciato una linea di arretramento delle costruzioni (rispetto alla sottostante strada comunale) molto incisiva, la quale contiene gli edifici entro una profondità di circa 18/20 m dal confine con il sovrastante mapp. 940. Il Governo ha invece fatto coincidere il limite della zona edificabile di queste particelle con la menzionata linea di arretramento.

19.4. Il Tribunale condivide il giudizio governativo. Intanto non sussistono motivi per estendere il perimetro delle zone edificabili rispetto al previgente piano regolatore. Il Tribunale rinvia, ancora una volta, agli argomenti svolti al consid. 4. che precede per quanto concerne la prognosi circa il fabbisogno di terreni edificabili (art. 15 lett. b LPT). Non si è inoltre in presenza, nel caso di specie, di un territorio già edificato in larga misura nel senso restrittivo inteso dalla giurisprudenza (art. 15 lett. a LPT). Le superfici che il ricorrente vorrebbe aggregare ex novo alla zona fabbricabile risultano, inoltre, nel complesso, di una certa importanza. D'altra parte, secondo la giurisprudenza, anche le particelle di modeste proporzioni contribuiscono a definire la zona edificabi-

le giusta l'art. 15 LPT e non possono pertanto essere trascurate a questo scopo (cfr. DTF 116 la 236 seg.; sentenza del Tribunale federale 1A.160/2006 del 31 maggio 2007 consid. 4.4).

Ora, il censurato provvedimento del Consiglio di Stato ha, come effetto, di contenere il perimetro della zona edificabile sul mapp. 1831 entro i limiti quantitativi fissati dal previgente piano regolatore. Esso modifica inoltre leggermente la sagoma di quest'area, per renderla più regolare e, pertanto, più facilmente sfruttabile a fini edilizi. Per quanto concerne invece il mapp. 1797, la sua assegnazione parziale alla zona fabbricabile, pur approvata dal Governo, rappresenta un vero e proprio ampliamento della zona edificabile rispetto al piano regolatore previgente, il quale - nella migliore delle ipotesi - inseriva la particella solo in minima parte nella zona fabbricabile.

Già per questi motivi l'impugnativa del comune, volta a conseguire un ampliamento della zona fabbricabile rispetto al piano regolatore previgente ancora maggiore di quello già concesso dal Consiglio di Stato, dev'essere disattesa.

19.5. Su questo oggetto il gravame dev'essere dunque integralmente respinto.

20. Non approvazione della zona residenziale semi-intensiva lungo via al Trodo, nel quartiere di Quartino, frazione di Magadino (ricorso, pag. 49, lett. p)

20.1. Il Governo non ha condiviso la zona residenziale semi-intensiva (RSI) predisposta dal Consorzio lungo via al Trodo, nella località Monda, a Quartino, e riguardante i mapp. 217 e 218, parzialmente, e il mapp. 516, integralmente. Esso ha assegnato le relative superfici alla zona agricola (cfr. ris. impugnata, pag. 60, allegato 54).

20.2. Il comune contesta questa modifica del piano regolatore e postula la conferma dell'assegnazione dei fondi in discussione alla zona RSI per una profondità di 20 m rispetto al ciglio di via al Trodo, così come deciso dal Consorzio.

20.3. La risoluzione governativa è stata impugnata dinanzi al Tribunale anche dai proprietari dei mapp. 217 e 218. I ricorsi di questi ultimi costituiscono rispettivamente gli incarti n. 90.2011.47 e 90.2011.87. I proprietari censurano non solo quanto disposto dal Governo, ma anche la proposta del Consorzio, che reputano insufficiente e che avevano già combattuto in prima istanza; essi chiedono per i loro fondi il mantenimento dell'estensione della zona fabbricabile fissata dal piano regolatore previgente, che assegnava gli stessi alla zona residenziale R2, per una profondità di 60 m, lungo un tratto di circa 200 m di via al Trodo (a partire dalla strada cantonale) e alla zona del nucleo di villaggio (NV4), per una profondità di circa 100 m, per il tratto rimanente.

20.4. Per procedere, mediante un unico giudizio, all'evasione dei tre ricorsi concernenti la pianificazione di questo settore, per la quale si prospettano tre differenti scenari, il gravame del comune è stato congiunto con quello dei proprietari dei mapp. 217 e 218 in applicazione dell'art. 51 LPamm. Esso viene, di conseguenza, disgiunto - su quest'oggetto - dalla presente procedura.

21. Non approvazione della zona residenziale semi-intensiva nella località Cugnoli-Balzago, nel quartiere di Cadepezzo, frazione di Magadino (ricorso, pag. 50, lett. q)

21.1. Il Governo ha in seguito negato la sua approvazione alla zona residenziale semi-intensiva (RSI) predisposta nelle località Cugnoli e Balzago a Magadino. E questo, ancora una volta, a seguito dell'alta contenibilità del piano regolatore, accompagnata dalla constatazione che, sotto l'aspetto ambientale, il Consorzio non aveva dimostrato il rispetto dei valori di pianificazione nei territori interessati, confinanti con la ferrovia. Il Consiglio di Stato ha quindi inserito le relative superfici nella zona agricola (cfr. ris. impugnata, pag. 60, allegato 55).

21.2. Il comune censura la disapprovazione di questa zona. In generale esso contesta i calcoli circa la contenibilità del piano regolatore. Mette in evidenza l'interesse di poter disporre di questi terreni per promuovere l'insediamento di residenze primarie. Rammenta infine che il risanamento della ferrovia, appena con-

cluso, ha comportato la realizzazione di una parete anti-rumore proprio nel settore interessato.

21.3. L'ampliamento in oggetto concerne un territorio pianeggiante molto esteso (superiore a 30'000 mq), compreso tra la linea ferroviaria e la strada cantonale (via Monte Ceneri), sul quale sorgono una manciata di edifici.

Com'è già stato più volte ricordato, l'estensione delle zone edificabili definite attraverso il piano regolatore previgente, approvato dal Governo il 12 luglio 1985 (n. 4004), è già più che sufficiente per soddisfare il fabbisogno presumibile di terreni fabbricabili nel comune per i prossimi 15 anni (cfr. su questo argomento, diffusamente, il consid. 4. che precede). Non è pertanto lecito ampliarle (art. 15 lett. b LPT). Com'è pure già stato spiegato, l'incentivo della residenza primaria - la frazione in oggetto essendo effettivamente poco attrattiva per le residenze secondarie - non può prescindere dal rispetto delle disposizioni della LPT concernenti il dimensionamento delle aree edificabili. L'obiettivo divisato dal comune può del resto essere comunque sia perseguito senza dover ampliare le zone fabbricabili grazie all'entrata in vigore della normativa federale sulle abitazioni secondarie (cfr. consid. 4.4. e 4.6. che precedono).

D'altro canto, il settore in discussione, di dimensioni importanti, non può nemmeno essere annoverato di tutta evidenza tra i terreni già edificati in larga misura giusta l'art. 15 lett. a LPT.

Poiché il comparto non adempie ai requisiti minimi di cui all'art. 15 LPT, la decisione del Governo di non approvare la proposta del Consorzio di renderlo edificabile va tutelata. Del pari va protetta l'ulteriore decisione del Governo di assegnarlo alla zona agricola, intesa nel suo senso più ampio, espressamente sancito ora all'art. 16 LPT, nella versione in vigore dal 1° settembre 2000, ed illustrato sub 4.1. Va poi rilevato che il catasto delle idoneità agricole, allestito dalla sezione dell'agricoltura, attribuisce alla maggior parte dei terreni interessati un'idoneità alla coltivazione. Non solo quindi, in definitiva, i fondi in oggetto non adempiono ai requisiti della zona fabbricabile, ma, al contrario, soddisfanno quelli della miglior zona agricola.

Il ricorso su quest'oggetto va dunque respinto già per i motivi che precedono.

21.4. Il Governo ha comunque anche accennato a problemi ambientali dei terreni in oggetto, in quanto prossimi alla ferrovia. A ragione.

In effetti, a prescindere dall'assenza dei requisiti di cui all'art. 15 lett. a e b LPT, la situazione in cui versa una parte del settore in esame impone anche la verifica, *in primis*, della sussistenza del requisito - sempre previsto dall'art. 15 LPT - circa la sua idoneità ad essere assegnato alla zona edificabile. In effetti, il comparto di Cugnoli e Balzago che il Consorzio ha proposto di assegnare alla zona RSI è esposto ad un significativo inquinamento fonico proveniente dall'adiacente ferrovia (a nord) e dalla strada cantonale (a sud). Aggravio che mette in forse la possibilità di renderlo edificabile; salvo che nella parte centrale. Da un canto, secondo le tabelle allestite dalle FFS a seguito dell'approvazione dei piani di risanamento, il 23 giugno 2010, da parte dell'Ufficio federale dei trasporti, risulta infatti che, malgrado la realizzazione in loco di una parete anti-rumore, gli edifici eretti nella prima fascia edificabile a contatto con la ferrovia nella località di Balzago sono esposti a un inquinamento fonico che supera i valori di pianificazione, tranne che - di giorno - il pianterreno. L'aggravio supera inoltre, di notte, i valori limite di immissione per i locali al primo piano (cfr. in dettaglio il documento concernente le facilitazioni, del 20 ottobre 2010, trasmesso dall'autorità cantonale al Tribunale, relativamente ai mapp. 1696, 1699 e 1702). Sul versante opposto, in assenza di ripari fonici la situazione è anche peggiore. Le rappresentazioni grafiche adottate dal consiglio consortile individuano difatti, per le zone edificabili ubicate a Cadepezzo, una striscia di territorio profonda 73 m rispetto all'asse della strada cantonale, dov'è stato rilevato un probabile superamento dei valori limite di immissione previsti dalla legislazione ambientale (cfr. inoltre l'art. 17 cpv. 3 NAPR proposto dal Consorzio, art. 16 cpv. 3 NAPR a seguito del riordino delle NAPR conseguente all'approvazione del piano regolatore). In fase di approvazione del piano regolatore il Consiglio di Stato ha proceduto ad una verifica dei calcoli svolti dall'autorità locale per il tramite dei suoi servizi specialistici, concludendo che questa fascia doveva essere

aumentata in misura significativa, in pratica raddoppiata (cfr. ris. impugnata, pag. 73 segg. e le rappresentazioni grafiche allestite dall'ufficio della pianificazione locale sulla base della risoluzione governativa).

A tenore del già ricordato art. 24 cpv. 1 LPAmb, le nuove zone per la costruzione di abitazioni o edifici destinati al soggiorno prolungato di persone possono essere previste soltanto nelle regioni in cui le immissioni foniche non superano i valori di pianificazione o nelle quali questi valori possono essere rispettati mediante misure di pianificazione, sistemazione o costruzione. Nel caso in esame, una parte importante dei terreni interessati dall'ampliamento della zona fabbricabile nelle località di Cugnoli e Balzago è esposta ad un livello di rumore che supera i valori di pianificazione. Tuttavia, come ha rettamente considerato il Consiglio di Stato nel giudizio impugnato, il Consorzio non ha in alcun modo fissato, a livello di piano regolatore, quei provvedimenti che permetterebbero di far rientrare il livello di rumore concernente questi terreni entro i valori di pianificazione. Ora, tale fissazione non può essere semplicemente rimandata perché, com'è già stato detto (cfr. consid. 12.4.), una volta che un fondo è entrato a far parte della zona fabbricabile, nell'ambito della procedura di rilascio della licenza edilizia l'autorità potrà esigere solo l'ossequio dei valori limite di immissione del rumore (art. 22 LPAmb), nettamente superiori a quelli di pianificazione. Queste carenze depongono ulteriormente a sfavore delle domande del ricorrente.

21.5. Su questo oggetto il ricorso dev'essere integralmente respinto.

22. Non approvazione della zona residenziale semi-intensiva lungo via Pedemonte nel quartiere di Quartino, frazione di Magadino (ricorso, pag. 52, lett. r)

22.1. Il Governo non ha condiviso l'edificabilità conferita dal nuovo piano al mapp. 208 di Magadino, ubicato nel quartiere di Quartino, lungo via Pedemonte: un fondo inedito e sfruttato come vigneto che - stando al Consiglio di Stato - era assegnato dal previgente piano regolatore alla zona agricola. Esso ha quindi

retrocesso il fondo in quest'ultima zona (cfr. ris. impugnata, pag. 61, allegato 56).

22.2. L'insorgente censura anche questo provvedimento. Le previsioni di sviluppo del comune richiedono che anche questo fondo venga inserito nella zona edificabile, atteso come lo fosse già in precedenza.

22.3. In effetti, proprio in sede di evasione dei ricorsi contro il primo piano regolatore, contestuale all'approvazione del piano stesso, il Consiglio di Stato aveva accolto la richiesta del proprietario del fondo in oggetto di inserirlo nella zona fabbricabile, trattandosi di un semplice adeguamento tecnico della zona edificabile (cfr. risoluzione di approvazione del piano regolatore 12 luglio 1985, n. 4004, pag. 39). Il Consorzio ha indi allestito una rappresentazione grafica del relativo perimetro, che il Governo ha approvato il 25 febbraio 1991 (cfr. allegato 2 al ricorso del comune). Il mapp. 208 era dunque assegnato dal piano regolatore previgente alla zona fabbricabile, come conferma ulteriormente la copia delle rappresentazioni grafiche di questo strumento trasmesse al Tribunale dal Dipartimento. Trattandosi di un fondo urbanizzato, facente parte di un settore edificabile in fase di progressivo sfruttamento, delimitato (verso est) e separato dalla zona agricola da un corso d'acqua, dev'essere anch'esso mantenuto nella zona fabbricabile. Il giudizio governativo, fondato su premesse errate, risulta inoltre viziato nel risultato: l'assegnazione a, suo tempo, della particella alla zona fabbricabile, decretata dallo stesso Governo, appariva infatti legittima, in quanto il fondo in disamina rappresentava - e rappresenta a tutt'oggi - il tassello mancante di una delimitazione coerente della zona edificabile rispetto a quella agricola. La decisione impugnata va pertanto censurata.

22.4. Su quest'oggetto il ricorso dev'essere integralmente accolto. La zona residenziale semi-intensiva lungo via Pedemonte nel quartiere di Quartino, frazione di Magadino, dev'essere essere approvata come proposta dal Consorzio e comprendere, di conseguenza, il mapp. 208.

23. Inserimento d'ufficio nelle rappresentazioni grafiche della linea del demanio pubblico (lago Verbano) e stralcio delle zone edificabili poste al di sotto di tale linea (ricorso, pag. 54, lett. s)

23.1. Il Consiglio di Stato ha tracciato nei piani delle zone e del paesaggio la linea del demanio pubblico riferita al lago Verbano, escludendo da ogni possibile azionamento tutti i terreni posti ad una quota inferiore rispetto alla stessa ed espungendo di conseguenza dalla zona edificabile di piano regolatore quelli che il Consorzio intendeva assegnare a quest'ultima zona. Ha modificato, nello stesso tempo, anche la normativa pertinente alla riva del lago (24 NAPR proposto dal Consorzio, corrispondente all'art. 23 NAPR a seguito del riordino delle norme conseguente all'approvazione), introducendo un nuovo capoverso 3 (cfr. risoluzione impugnata, pag. 70 seg.).

23.2. Il comune contesta vivamente questo provvedimento, che incide in misura importante sia per quanto concerne la definizione delle zone edificabili a lago sia per quanto concerne la delimitazione delle proprietà private toccate. Mette inoltre in dubbio il fondamento degli accertamenti esperiti dal Governo a questo scopo.

23.3. Fanno parte del demanio pubblico del Cantone, tra l'altro, le acque pubbliche, come i laghi (art. 1 lett. a legge sul demanio pubblico del 18 marzo 1986; LDP; RL 9.4.1.1). Le acque pubbliche comprendono l'alveo e le rive dei laghi e dei corsi d'acqua (art. 4 cpv. 1 LDP). I laghi ed i corsi d'acqua si estendono sino al massimo spostamento delle acque alle piene ordinarie e comprendono la fascia di terreno priva di vegetazione permanente o soltanto con vegetazione acquatica (art. 4 cpv. 2 LDP). Ove siano sistemati o corretti mediante opere conformi al diritto edilizio, essi sono delimitati da queste ultime (art. 4 cpv. 3 1.a frase LDP). I limiti del demanio pubblico stabiliti dal diritto federale e dalla LDP hanno la preminenza su quelli risultanti dal registro fondiario (art. 6 cpv. 2 LDP).

Il limite delle rive pubbliche del lago Verbano è fissato alla quota di 194.50 m.s.m. (art. 2 cpv. 1 regolamento sul demanio pubblico del 30 agosto 1994; RDP; RL 9.4.1.1). Il limite può estendersi

oltre tali quote quando la maggior estensione sia comprovata da elementi di confine inequivocabili (art. 2 cpv. 2 RDP).

Per quanto concerne la demarcazione dei confini delle acque pubbliche, l'art. 3 RDP stabilisce quanto segue. Se il confine previsto nell'ambito di una procedura di misurazione catastale eseguita secondo il diritto in vigore prima del 1° dicembre 1952 differisce da quello stabilito all'art. 4 LDP, occorre procedere con l'aggiornamento dei dati catastali; differenze di poco conto possono essere trascurate (cpv. 1). Se la misurazione è stata eseguita dopo tale data, i rilievi catastali vengono fatti rettificare solo nel caso in cui si riscontrino situazioni di evidente contrasto con il nuovo diritto (cpv. 2). L'ufficio del demanio, previa audizione degli interessati, decide sulle rettifiche necessarie. Contro tale decisione gli interessati possono adire, nel termine di 30 giorni, il giudice civile del luogo ove si trova il fondo; in caso di mancata contestazione la rettifica è iscritta a registro fondiario (cpv. 3).

23.4. Giusta la risposta presentata dalla Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità (pag. 16), il Consiglio di Stato ha definito il demanio pubblico costituito dal lago Verbano, delimitandone il confine con le adiacenti proprietà private, seguendo i criteri stabiliti dalla LPD e dal RDP. Non è, per contro, dato di sapere secondo quali modalità tecniche abbia operato, a questo scopo, l'autorità intimata. Il comune ritiene che la quota di 194.50 m.s.m. riportata sui piani sia stata il frutto di una restituzione fotogrammetrica, giacché il geometra comunale - dallo stesso interpellato - ha indicato di aver effettuato solo dei rilievi puntuali di tale quota, in occasione di specifiche domande di licenza edilizia.

23.5. Ora, al di là dei mezzi indagatori utilizzati dall'autorità, la controversa demarcazione dei confini tra il demanio pubblico e le adiacenti proprietà private esulava dalla procedura di approvazione del piano regolatore; essa non rientrava inoltre, in ogni caso, nella competenza del Consiglio di Stato (art. 3 RDP). Il Governo non la poteva nemmeno effettuare a titolo semplicemente pregiudiziale, con effetti limitati alla pianificazione del territorio, ritenendola imprescindibile ai fini dell'approvazione del piano regolatore. Infatti, una tale demarcazione è volta a definire il diritto di proprietà (pubblica rispettivamente privata) delle superfici

toccate, provocando in particolare - laddove si dovesse scostare dalle risultanze del registro fondiario - un incremento rispettivamente una diminuzione della stessa. In concreto, il limite dei rispettivi fondi esiste ed è chiaramente ancorato negli atti catastali; non è dunque indispensabile, né lecito di nuovamente accertarlo per poter approvare il piano regolatore. Il Governo non poteva quindi modificare di sua iniziativa la demarcazione dei confini tra il demanio pubblico e le adiacenti proprietà private nell'ambito della procedura di approvazione del piano regolatore. Se intendeva conseguire un determinato risultato di ordine pianificatorio, doveva preliminarmente provocare un cambiamento nei rapporti di proprietà secondo la procedura appositamente indicata dalla LDP e dal RDP a questo scopo. La possibilità di emettere una decisione pregiudiziale (ad effetto limitato) su quest'oggetto era invece esclusa.

23.6. Ferme queste premesse, il ricorso dev'essere accolto. L'inserimento d'ufficio nelle rappresentazioni grafiche della linea del demanio pubblico e il conseguente stralcio delle zone edificabili poste al di sotto di tale linea devono esser annullati. Va, di conseguenza, annullato anche l'art. 23 cpv. 3 NAPR imposto dal Governo, nella misura in cui fa riferimento alla censurata linea demaniale (1<sup>a</sup> frase in fine e 2<sup>a</sup> frase). Di questo disposto va per contro salvaguardata la prima frase, che fissa la distanza minima verso il lago delle costruzioni; parametro per certi versi inspiegabilmente dimenticato nella proposta del Consorzio, cui ha supplito il Governo in sede di approvazione ispirandosi alla normativa sussidiaria istituita all'art. 9 della legge sulla protezione delle rive dei laghi del 20 novembre 1961 (LRL; RL 7.1.1.3).

24. Non approvazione del posteggio P3 nella frazione di Piazzogna (ricorso, pag. 58, lett. t)

24.1. Il Governo non ha condiviso il posteggio P3 predisposto lungo via Paron, nella frazione di Piazzogna. Esso ha affermato che l'omonimo stagno, poco distante, costituisce un'area protetta, non un parco fruibile dal pubblico, per cui l'area di parcheggio non si giustifica. Ha quindi attribuito il territorio interessato all'a-

diacente zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche (cfr. ris. impugnata, pag. 77).

24.2. Il comune contesta questa decisione. Il parcheggio serve anche alla zona residenziale; inoltre lo stagno è stato valorizzato dall'ufficio della natura e del paesaggio con percorsi, punti di osservazione, segnaletica ecc. Donde la sua necessità, che è altresì documentata in uno studio realizzato dal già comune di Piazzogna.

24.3. Il parcheggio in oggetto, con 8 stalli, è prossimo allo stagno Paron.

L'area che fa capo a questo stagno costituisce una riserva naturale giusta l'art. 12 cpv. 1 lett. a della legge cantonale sulla protezione della natura del 12 dicembre 2001 (LCPN; RL 9.3.1.7). È tutelata da un decreto di protezione, adottato dal Consiglio di Stato il 7 novembre 2006 (ris. n. 5425), il cui scopo consiste nella conservazione e valorizzazione dei contenuti naturalistici dello stagno, censito nell'Inventario federale dei siti di riproduzione degli anfibi d'importanza nazionale (oggetto n. TI 171), per assicurare a lungo termine questa funzione (cfr. art. 3 cpv. 1 delle norme di attuazione del decreto di protezione; NADP). L'informazione della popolazione sull'enorme valore del biotopo e della zona circostante è uno degli obiettivi specifici del decreto di protezione (art. 3 cpv. 2 lett. g NADP). Per questo motivo il piano delle misure e degli interventi, che costituisce un documento vincolante del decreto di protezione (art. 4 cpv. 1 lett. c NADP), prevede la realizzazione di un percorso pedestre attorno allo stagno e di luoghi di sosta attrezzati, oltre alla posa di un cartello informativo dove inizia la parte centrale dell'area protetta (zona nucleo, inaccessibile). Il programma delle misure di intervento, a sua volta, fissa le scadenze ed i finanziamenti per l'esecuzione di questi provvedimenti, frattanto messi in opera.

Il posteggio, oltre che a servire l'adiacente zona fabbricabile - aspetto questo che sembra essere stato trascurato dal Consiglio di Stato - si presta anche quale area di sosta dei veicoli per i fruitori di questa primaria riserva naturale. La sua necessità ed il suo interesse pubblico devono dunque essere convalidati.

24.4. Su quest'oggetto il ricorso dev'essere integralmente accolto: Il posteggio P3 nella frazione di Piazzogna dev'essere essere approvato.

25. Non approvazione della zona edifici pubblici (EP2), sede subacquei del Gambarogno, nella frazione di Piazzogna (ricorso, pag. 60, lett. u)

25.1. Il Consiglio di Stato ha in seguito negato l'approvazione della zona per edifici pubblici (EP), dedicata alla sede dei subacquei del Gambarogno (EP2) ed ubicata nella frazione di Piazzogna. Il Governo ha ritenuto che questa scelta, carente sotto l'aspetto della ponderazione degli interessi, era volta a sanare una situazione abusiva; ha inoltre osservato che l'attività subacquea riveste solo in parte interesse pubblico. Esso ha in pari tempo modificato d'ufficio l'art. 49 NAPR, che elenca le zone EP, nella misura in cui contemplava questa zona (cfr. ris. impugnata, pag. 78 seg., 106 seg., allegato 60).

25.2. Il ricorrente contesta sia gli accertanti sia le conclusioni del Governo. L'edificio è stato eretto e ristrutturato legalmente. Inoltre la struttura adempie a soli scopi di interesse pubblico, come conferma anche il fatto che lo Stato non preleva una tassa d'uso speciale del demanio pubblico giusta l'art. 23 LDP.

25.3. La controversa zona EP concerne una modesta superficie di circa 200/250 mq al mapp. 236, di proprietà dello Stato. Sulla stessa sorge una costruzione (13 m x 6.70 m), con annesso un ripostiglio, composta da un piano deposito sopra il quale vi è un piano abitabile, destinato a sala riunioni, cucina, spogliatoio e docce. L'edificio è stato eretto mediante autorizzazione cantonale a costruire 3 dicembre 1975 (n. 3413) ed è stato risanato con licenza edilizia municipale 10 giugno 2009, previo avviso cantonale 22 maggio 2009 (n. 65456). La costruzione e i manufatti annessi (binario, pontile, passerella, terrazza piazzale, giardino ecc.) sono al beneficio, sin dalla loro realizzazione, di un'autorizzazione all'uso del demanio pubblico, rilasciata da ultimo dall'ufficio del demanio il 9 dicembre 2011 e valida sino al 21 settembre 2014 (autorizzazione n. 3.141.0316). La costruzione è stata

realizzata dalla società svizzera di salvataggio, sezione del Gambarogno (SSSG), che è un'associazione di utilità pubblica con sede nel comune, il cui scopo è l'istruzione per la prevenzione degli incidenti, lo sviluppo e la propaganda del nuoto, del nuoto pinnato e delle attività subacquee in genere (art. 1, 2 e 3 dello statuto). Quest'associazione è membro della società svizzera di salvataggio (SSS), che ha come scopo la protezione e il salvataggio di vite umane nell'acqua e nelle sue immediate vicinanze (art. 2 cpv. 1 statuto) ed è a sua volta membro della Croce Rossa Svizzera. La SSSG è stata costituita all'inizio degli anni '70, un periodo di grande sviluppo turistico del comune, che aveva fatto registrare tuttavia anche numerosi annegamenti. Oltre all'organizzazione di corsi di salvataggio (con il rilascio dei relativi brevetti) ed allo svolgimento degli sport acquatici, la SSSG esegue interventi di salvataggio e ricerca in collaborazione con la polizia lacuale (con picchetto settimanale); inoltre, nei fine settimana dei mesi estivi a turno i soci, con l'ausilio di un natante, assicurano la sorveglianza delle rive del Gambarogno. Da circa 15 anni la SSSG non esegue più lavori in acqua a pagamento su incarico di terzi né si occupa della gestione di boe.

25.4. Sulla base degli accertamenti suddetti, che contraddicono quelli su cui il Governo ha in larga parte fondato il suo giudizio, il Tribunale ritiene che la proposta del Consorzio vada tutelata. Le superfici in discussione servono, da un canto, quale base operativa per lo svolgimento di attività di salvataggio e di formazione per questo stesso scopo: esse rivestono pertanto un sicuro interesse collettivo. L'area in oggetto funge, parallelamente, quale punto di riferimento per l'immersione ed il nuoto pinnato. In un comune rivierasco per eccellenza come quello del Gambarogno, non si può certo negare all'ente locale la possibilità di incoraggiare la pratica di queste attività sportive, oltretutto di richiamo turistico, riconoscendo, di conseguenza, ai relativi impianti il carattere di interesse pubblico pure sotto questo aspetto. Va poi rilevato che, anche per quanto attiene a questa seconda attività, la possibilità di far capo al centro subacqueo ed ai suoi servizi non è circoscritta ai soli soci della SSSG, bensì aperta a chiunque, come esige la giurisprudenza per riconoscere la qualifica di edificio di interesse pubblico ad un impianto sportivo (cfr. BERNARD WALDMANN, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, in: BR 2003, 87

segg., 89; DANIEL GSPONER, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Diss. Zurigo 1999, 74 seg., entrambi con rinvii alla prassi). Il centro in discussione è poi stato creato nel rispetto della legge. Sulla base delle esperienze maturate, la sua ubicazione appare ottimale inoltre sotto ogni aspetto, lontano da porti ed approdi e vicino ad un bagno pubblico. La sua rimessa in discussione, a distanza di 40 anni dal suo insediamento in loco, va pertanto, del pari, rigettata.

25.5. La posizione del Governo su quest'oggetto dev'essere censurata ed il ricorso accolto. La funzione EP2, sede subacquei del Gambarogno, al mapp. 236 nella frazione di Piazzogna, va dunque approvata. Oltre ad essere reinserita nelle rappresentazioni grafiche, questa funzione andrà riscritta nella norma di attuazione dedicata agli edifici pubblici (art. 45 NAPR dopo il riordino successivo all'approvazione del piano regolatore).

26. Non approvazione degli art. 8, 47 (limitatamente ai PP8 e PP9) e 52 NAPR (ricorso, pag. 63, cifra 7)

26.1. Il Governo non ha, infine, approvato alcune norme di attuazione del piano regolatore. La relativa numerazione è riferita alla proposta del Consorzio.

art. 8 NAPR

26.2. In primo luogo, il Consiglio di Stato ha negato la sua sanzione all'art. 8 NAPR, giusta cui:

*Edifici esistenti prima del 12 luglio 1985 possono essere trasformati nella loro totale volumetria in deroga all'indice di sfruttamento massimo ammesso.*

Esso ha ritenuto che il Consorzio non aveva motivato la norma (cfr. ris. impugnata, pag. 89).

26.3. Il comune spiega, nel suo ricorso, che la disposizione è volta a rendere possibile in tutte le varie zone edificabili di piano regolatore uno sfruttamento completo della volumetria degli stabili eretti prima dell'avvento della pianificazione del territorio, per i

quali la trasformazione in abitazione di talune parti (come i sottotetti) potrebbe comportare un superamento dell'indice di sfruttamento; senza questa disposizione, una tale trasformazione sarebbe possibile solo nella zona del nucleo storico (ed in una certa misura - soggiunge il Tribunale - addirittura fuori dalla zona edificabile!), dove non vige l'indice di sfruttamento.

26.4. Preso atto di questa pertinente motivazione, il Tribunale accede senz'altro alla domanda del comune.

art. 47 NAPR

26.5. A seguito della non approvazione dei piani particolareggiati PP8 e PP9, il Governo ha anche stralciato le lett. h ed i dell'art. 47 NAPR, che li regolamentano (cfr. ris. impugnata, pag. 105 seg.).

26.6. Il ricorrente, che ha domandato nel ricorso l'approvazione di questi due piani particolareggiati, chiede il ripristino delle rispettive normative di attuazione.

26.7. L'evasione di questa domanda ha già avuto luogo - implicitamente - nell'ambito della contestazione del diniego di approvazione dei due piani particolareggiati in oggetto (cfr. consid. 5. e 6.), di cui la relativa normativa d'attuazione è semplicemente una parte costitutiva.

art. 52 NAPR

26.8. Il Governo ha stralciato questa disposizione, giusta la quale:

*I parametri edificatori per l'edificazione delle zone per edifici ed attrezzature di interesse pubblico sono definiti nell'ambito del piano particolareggiato (art. 54 e 55 LALPT) o di una variante di piano regolatore.*

Esso ha argomentato che anche i parametri edilizi di queste zone devono essere stabiliti al momento dell'adozione del piano regolatore. Il Consiglio di Stato ha quindi fissato al comune un

termine di 12 mesi per presentare la pertinente normativa (cfr. ris. impugnata, pag. 81 e 108).

26.9. Il comune contesta quest'imposizione, in quanto la predefinizione delle norme edilizie per questo tipo di zona appare difficile per talune opere pubbliche e può facilmente entrare in conflitto con i progetti, specialmente se risultanti da concorsi di architettura.

26.10. A livello legislativo l'obbligo di pianificare è codificato all'art. 2 LPT. Secondo quest'ultima legge la pianificazione deve avere luogo in diverse tappe: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione. Esse stanno in reciproco rapporto e formano un tutto coerente, di cui ogni parte adempie una specifica funzione. Il piano di utilizzazione - piano regolatore nel nostro Cantone - viene adottato secondo le indicazioni del piano direttore (art. 6 segg., 26 cpv. 2 LPT), sulla scorta di un'ampia coordinazione e valutazione (art. 1 cpv. 1, 2<sup>a</sup> frase, 2 cpv. 1 LPT) e nell'ambito di una procedura ove è garantita protezione giuridica (art. 33 seg. LPT) e partecipazione democratica (art. 4 LPT). Il piano di utilizzazione disciplina l'uso ammissibile del suolo (art. 14 segg. LPT): esso rende inoltre vincolante verso i privati detto ordinamento oltre che il contenuto del piano direttore (art. 21 cpv. 1 LPT). La procedura del permesso di costruzione è invece intesa a chiarire la compatibilità di costruzioni o di impianti con la disciplina dell'utilizzazione sancita a livello di piano di utilizzazione (cfr. in particolare art. 22 cpv. 2 lett. a LPT). Essa ha come obiettivo l'attuazione del piano in un singolo caso. Tramite la stessa non è invece possibile adottare decisioni pianificatorie autonome. Essa non è infatti atta, sotto gli aspetti degli strumenti pratici, della protezione giuridica e della legittimazione democratica, a sostituire, completare o a modificare un piano di utilizzazione (RDAT I-1999 n. 22 consid. 2.2).

26.11. Coerentemente con quanto prescritto a livello federale, l'art. 29 cpv. 1 LALPT, applicabile al caso di specie (cfr. consid. 1.2.), obbliga i comuni a stabilire, attraverso apposite norme di attuazione del piano regolatore, *le regole generali sull'utilizzazione e l'edificabilità del suolo* (lett. a), rispettivamente *le regole par-*

*particolari sull'utilizzazione ed i parametri edilizi per ogni singola zona, comprese quelle destinate ad edifici ed attrezzature pubbliche (lett. b). Specificando che l'obbligo di fissare le regole particolari sull'utilizzazione ed i parametri edilizi vale anche per le zone per attrezzature ed edifici di interesse pubblico (AP-EP), il legislatore cantonale ha inteso rimuovere i momenti di incertezza che caratterizzavano le prescrizioni edilizie adottate per queste zone in base all'art. 16 dell'ora abrogata legge edilizia del 19 febbraio 1973, impedendo che norme vaghe ed indeterminate si traducessero in un'inammissibile delega di competenze pianificatorie al municipio, rispettivamente in un altrettanto inammissibile rinvio della definizione dell'assetto pianificatorio alla procedura di rilascio del permesso di costruzione (RDAT I-2002 n. 15 consid. 4.1 con rinvii). Attraverso l'imposizione di quest'obbligo, riconfermato nel regime vigente (cfr. art. 30 regolamento della Lst del 20 dicembre 2011; RLst; RL 7.1.1.1), il legislatore ha inoltre scongiurato il pericolo che licenze edilizie per opere di interesse pubblico dovessero essere rifiutate semplicemente perché poggiavano su di una pianificazione carente della zona loro consacrata (RDAT cit., consid. 2.8).*

26.12. Il ricorso, che ignora l'obbligo di pianificare sancito a livello federale e l'esistenza della normativa con cui il Cantone l'ha attuato, dev'essere dunque respinto su questo oggetto. L'affermazione, comprensibile, del ricorrente, secondo cui la predeterminazione dei parametri edificatori per zone a vocazione pubblica possa risultare talora difficile non muta questa conclusione; il problema maggiore consiste piuttosto nel fatto che, a distanza di anni, le specifiche esigenze legate alla realizzazione di un determinato impianto pubblico possano richiedere un adattamento di questi parametri, giacché le zone EP-AP devono essere predisposte anche per opere la cui esecuzione ha luogo solo a medio-lungo termine: ora, un adattamento rimane pur sempre possibile, nel rispetto dei limiti tracciati dall'art. 21 cpv. 2 LPT. Va inoltre rilevato, contrariamente a quanto assume l'insorgente, che anche le proposte presentate nei concorsi di architettura devono ossequiare i parametri di piano regolatore per poter essere posti al beneficio di una licenza edilizia; un tale ossequio è anzi esatto già a livello di aggiudicazione nei concorsi di progetto (RtiD II-2006 n. 20).

26.13. Dev'essere tuttavia precisato, per scrupolo di completezza, che nella misura in cui il Consorzio ha predisposto dei piani particolareggiati nell'ambito del piano regolatore, la definizione dei parametri edificatori tramite questo istituto, che costituisce un piano regolatore speciale (cfr. art. 54 seg. LALPT), appare legittima. E questo anche nel caso in cui i relativi contenuti dovessero essere di carattere squisitamente pubblico, come si avvera per il PP8, convalidato dal Tribunale (cfr. consid. 5.).

27. 27.1. Nel complesso, in quanto non dev'essere stralciato dai ruoli, il ricorso dev'essere parzialmente accolto.

27.2. La competenza ad effettuare eventuali modifiche del calcolo del contributo pecuniario sostitutivo dovuto al Cantone da parte comune a seguito della modifica di taluni azzonamenti spetta al Consiglio di Stato (art. 13 cpv. 1 legge sulla conservazione del territorio agricolo del 19 dicembre 1989; LTAgr; RL 8.1.1.2; art. 37 cpv. 1 LALPT).

28. Poiché il comune non è comparso in causa per tutelare interessi economici propri, bensì in veste di ente pianificante (cfr. consid. 2.3.), si prescinde dal prelievo di tassa e spese di giudizio (art. 28 LPamm). All'insorgente, che non si è avvalso di un patrocinatore, non vengono inoltre versate ripetibili (art. 31 LPamm).

Per questi motivi,

**dichiara e pronuncia**

1. In quanto non dev'essere stralciato dai ruoli, il ricorso è parzialmente accolto.

§.Di conseguenza:

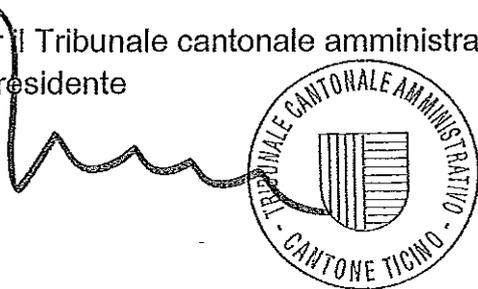
1.1. La risoluzione 21 luglio 2011 (n. 4082) con cui il Consiglio di Stato ha approvato la revisione del piano regolatore del

- comune del Gambarogno è annullata nella misura in cui non approva e/o modifica d'ufficio:
- il piano particolareggiato PP8 in località Pianello, nella frazione di Sant'Abbondio;
  - la zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche ubicata nella parte centrale del territorio che scende da Pianello a Prestino, nella frazione di Sant'Abbondio;
  - la zona di completazione del nucleo ad ovest del nucleo di Scaiano, nella frazione di Caviano;
  - la linea di arretramento delle costruzioni concernente i mapp. 8, 9, 10, 11, 12, 13 posti nella zona residenziale semi-intensiva a Ticc, nella frazione di Caviano;
  - la zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche a Mottascia/Zotte, nella frazione di Gerra Gambarogno;
  - la zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche lungo la linea ferroviaria a Vignascia, nella frazione di Gerra Gambarogno;
  - la zona alberghiera vincolata a verde privato nella frazione di San Nazzaro, quartiere di Vairano, per quanto concerne il mapp. 1481;
  - la zona residenziale semi-intensiva lungo la linea ferroviaria a Mussana, nella frazione di San Nazzaro;
  - la zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche in località Campeasc, nella frazione di Vira Gambarogno;
  - la zona residenziale semi-intensiva lungo la linea ferroviaria a Corognola, nella frazione di Vira Gambarogno;
  - la zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche a monte del nucleo di Corognola, nella frazione di Vira Gambarogno;
  - la zona residenziale semi-intensiva lungo via Pedemonte, nella frazione di Magadino;
  - il posteggio P3 nella frazione di Piazzogna;
  - la zona per edifici pubblici EP2, sede subacquei del Gambarogno, al mapp. 236 nella frazione di Piazzogna;
  - l'art. 8 NAPR.

- 1.2. Il piano particolareggiato, le varie zone edificabili in rassegna rispettivamente l'azonamento dei singoli fondi elencati sub 1.1., la linea di arretramento, il posteggio, la zona per edifici pubblici, l'art. 8 NAPR sono approvati così come adottati dal consiglio consortile del Consorzio per il piano regolatore dei comuni del Gambarogno, ad eccezione di quanto previsto alle cifre da 1.3. a 1.4.
  - 1.3. Per quanto concerne la zona residenziale estensiva con prescrizioni paesaggistiche a Mottascia/Zotte, nella frazione di Gerra Gambarogno, gli atti sono retrocessi al municipio del comune del Gambarogno, affinché proceda come indicato al consid. 9.5.
  - 1.4. Per quanto concerne la zona residenziale semi-intensiva lungo la linea ferroviaria a Mussana, nella frazione di San Nazzaro, gli atti sono retrocessi al municipio del comune del Gambarogno, affinché proceda come indicato al consid. 12.4. e 12.5.
  - 1.5. La risoluzione 21 luglio 2011 (n. 4082) con cui il Consiglio di Stato ha approvato la revisione del piano regolatore del comune del Gambarogno è pure annullata nella misura in cui inserisce d'ufficio nelle rappresentazioni grafiche la linea del demanio pubblico (lago Verbano) e stralcia le zone edificabili poste al di sotto di tale linea; è pure annullata nella misura in cui inserisce un nuovo cpv. 3 all'art. 24 NAPR (art. 23 NAPR dopo il riordino conseguente all'approvazione), salvo che per il passo seguente "*La distanza minima delle costruzioni verso il lago è di 5 m*".
2. La contestazione della non approvazione della zona residenziale semi-intensiva lungo via al Trodo, nel quartiere di Quartino, frazione di Magadino (allegato 54) è disgiunta dal ricorso in esame ed è evasa congiuntamente agli incarti n. 90.2011.47 e 90.2011.87.

3. Non si preleva tassa di giustizia. Non si assegnano ripetibili.
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. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110).
5. Intimazione a: **Comune del Gambarogno**,  
rappr. dal suo municipio, 6573 Magadino;  
**Consiglio di Stato**, 6500 Bellinzona,  
rappr. dal Dipartimento del territorio, Divisione  
sviluppo territoriale e mobilità, 6501 Bellinzona;  
**Ufficio federale dello sviluppo territoriale  
ARE**, 3003 Berna;  
**Ufficio federale dell'ambiente UFAM**, 3003  
Berna.

Per il Tribunale cantonale amministrativo  
Il presidente



Il segretario