

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Dipartimento del territorio

vista la richiesta di approvazione della variante del Piano regolatore (PR) del Comune di Migliegla (procedura semplificata),

concernente la modifica degli articoli 10 (Distanze) e 33 (Zona nucleo storico) delle NAPR,

presentata dal Municipio il 31 marzo 2021,

richiamati gli artt. 34 seg. Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (Lst, RL 701.100) e 42 segg. Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst, RL 701.110),

considera quanto segue.

### 1. INTRODUZIONE

#### 1.1. SCOPO DELLA PIANIFICAZIONE

Giusta l'art. 75 cpv. 1 Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101), *"la pianificazione territoriale è volta a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio."*

Questo postulato è sviluppato dalla Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700). Giusta l'art. 1 LPT il suolo deve essere utilizzato con misura e l'insediamento ordinato in vista di uno sviluppo armonioso del Paese. A tal fine la pianificazione deve tenere conto delle condizioni naturali come pure dei bisogni della popolazione e dell'economia.

#### 1.2. IL PROCESSO PIANIFICATORIO

Nel sistema della LPT il processo pianificatorio si svolge in tre tappe, corrispondenti ad altrettanti livelli decisionali: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione.

Il PD è lo strumento strategico di livello cantonale, in cui si stabiliscono le grandi linee dell'organizzazione del territorio cantonale in un'ottica di sviluppo sostenibile e si assicura il coordinamento delle attività di rilevante incidenza territoriale (art. 8 cpv. 1 Lst). Esso vincola le autorità e non i privati (art. 16 Lst); pertanto, le scelte della pianificazione direttrice vanno concretizzate nella successiva pianificazione dell'utilizzazione, svolta principalmente dai Comuni

mediante lo strumento del piano regolatore comunale (PR), vincolante per ognuno.

La funzione principale del PR è quella di disciplinare in modo dettagliato l'uso del territorio, in conformità con il PD (art. 6 e 26 LPT). Il PR permette inoltre di precisare il carattere, i tipi di costruzione ed i vincoli da osservare nell'edificazione e di riservare le superfici necessarie per l'urbanizzazione e per le altre costruzioni per scopi pubblici (cfr. artt. 20, 21 e 23 Lst).

Infine, la procedura d'autorizzazione a costruire (licenza edilizia) traspone l'ordinamento stabilito dal PR al livello di progetto edilizio e risponde quindi allo scopo di verificarne la conformità col PR (art. 22 LPT).

### 1.3. MODIFICA DEL PR, PROCEDURA ED AUTONOMIA COMUNALE

Il PR può essere modificato in caso di notevole cambiamento delle circostanze con la procedura ordinaria (artt. 25 segg. Lst) o con quella semplificata (artt. 34 seg. Lst; cfr. art. 33 cpv. 2 Lst).

E' possibile far capo alla procedura semplificata nei casi di poco conto, vale a dire per le modifiche che toccano un numero limitato di persone e che mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo, oppure che interessano una superficie di terreno non superiore a 2000 mq (art. 34 cpv. 1 Lst). Sono inoltre di poco conto le modifiche che riguardano le reti di smaltimento delle acque o quelle per l'approvvigionamento idrico e di energie stabilite dal piano dell'urbanizzazione (art. 34 cpv. 2 Lst).

Queste modifiche sono adottate dal Municipio, che le pubblica, previa approvazione del Dipartimento del territorio (art. 35 cpv. 1 Lst).

Analogamente a quanto avviene per l'approvazione governativa del PR (art. 29 cpv. 1 Lst); il Dipartimento dispone di pieno potere cognitivo, essendogli conferita la facoltà di controllare non solo la legittimità, ma anche l'opportunità delle scelte pianificatorie e la loro congruenza con il piano regolatore (art. 35 cpv. 1 Lst e art. 43 cpv. 2 RLst); ciò ovviamente nel rispetto dell'autonomia riconosciuta al Comune nella pianificazione locale (cfr. art. 50 cpv. 1 Cost.; art. 16 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997, RL 101.000, Cost/TI) e con il riserbo imposto alle autorità superiori dall'art. 2 cpv. 3 LPT verso le autorità subordinate, cui deve essere lasciato *"il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti"*. Questo principio patisce un'eccezione nel caso delle modifiche che riguardano le reti di smaltimento delle acque o quelle per l'approvvigionamento idrico e di energie stabilite dal piano dell'urbanizzazione, per le quali il Dipartimento si limita ad una verifica sommaria, d'ordine generale (art. 35 cpv. 2 Lst e art. 43 cpv. 3 RLst).

### 1.4. L'ASSEGNAZIONE ALLE ZONE

Giusta l'art. 15 LPT le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni (cpv. 1); quelle sovradimensionate devono essere ridotte (cpv. 2). Le loro ubicazioni e dimensioni vanno coordinate al di là dei confini comunali, rispettando gli scopi e i principi della pianificazione del territorio (artt. 1 e 3 LPT). In particolare occorre conservare le superfici per l'avvicendamento delle colture e rispettare la natura e il paesaggio (cpv. 3).

In generale, occorre garantire una gestione parsimoniosa del suolo, fissare zone edificabili conformi alle reali necessità di sviluppo e ben allacciate alla rete del trasporto pubblico, nonché promuovere insediamenti compatti e di elevata qualità.

La LPT richiede che il fabbisogno di spazi per l'abitazione ed il lavoro sia in primo luogo da soddisfare mediante lo sfruttamento delle riserve (terreni liberi o sottoutilizzati) e il recupero delle aree dismesse. Se le previsioni di sviluppo non possono essere soddisfatte con tali misure, va promosso lo sviluppo centripeto degli insediamenti, nel rispetto del paesaggio e della qualità urbanistica, ad esempio con la densificazione di comparti strategici, serviti dai mezzi pubblici.

In particolare, un terreno può essere assegnato alla zona edificabile, se è idoneo ad essere costruito e sarà prevedibilmente necessario all'edificazione, urbanizzato ed edificato entro 15 anni, anche in caso di sfruttamento coerente delle riserve interne d'utilizzazione delle zone edificabili esistenti (art. 15 cpv. 4 LPT).

A seguito della modifica legislativa della LPT del 15 giugno 2012, i Cantoni sono tenuti ad adattare il Piano direttore (PD) entro 5 anni dal 1° maggio 2014, in modo da stabilire le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione a livello cantonale e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione.

Dal 1° maggio 2019 sino all'approvazione dell'adattamento del PD non sono ammessi ampliamenti delle zone edificabili nemmeno se per gli stessi è previsto un compenso.

A norma dell'art. 16 LPT le zone agricole comprendono invece i terreni idonei all'utilizzazione agricola o all'orticoltura o i terreni che, nell'interesse generale, devono essere utilizzati dall'agricoltura.

Le zone protette comprendono infine i ruscelli, i fiumi, i laghi e le loro rive, i paesaggi particolarmente belli e quelli con valore naturalistico o storico-culturale, i siti caratteristici, i luoghi storici e i monumenti naturali e culturali, i biotopi per gli animali e i vegetali degni di protezione (art. 17 LPT).

L'art. 15 LPT pone pertanto le condizioni minime perché l'attribuzione alla zona edificabile possa entrare in linea di conto. Al di sotto di questa soglia l'azionamento è escluso a priori. Non basta, invece, che i requisiti legali siano tutti dati, e in modo chiaro e incontrovertibile, perché l'inserimento in zona edificabile si imponga: un'area, infatti, può avere caratteristiche fisiche tali da poter rispondere alla definizione legale di più zone. Ad esempio, può prestarsi sia all'edificazione, sia all'agricoltura o può contenere valori naturali e paesaggistici che ne impongono la protezione a dispetto delle altre idoneità. Bisogna inoltre considerare che, per la loro funzione eminentemente pianificatoria, i criteri enunciati, di regola, possono riferirsi solo a interi comparti, e non a singole particelle; essi intervengono in una prospettiva generale, d'ordine superiore, che li rende inadeguati a risolvere i problemi attributivi di terreni isolati.

Oltre a quanto sopra esposto, si osserva che le zone edificabili devono anche soddisfare le esigenze poste dalla Legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb; RS 814.01), e specificatamente dall'art. 23 LPAmb. Si veda al proposito il seguente punto 1.5.

## 1.5. GARANZIA DELLA PROPRIETÀ

La proprietà è garantita dall'art. 26 cpv. 1 Cost. Tale garanzia non è tuttavia assoluta: in caso d'espropriazione o di restrizione equivalente della proprietà è dovuta piena indennità (art. 26 cpv. 2 Cost.).

Giusta l'art. 36 Cost., una limitazione della garanzia della proprietà è possibile, a condizione che abbia una base legale (restrizioni gravi devono essere previste dalla legge) (cpv. 1), che sia giustificata da un interesse pubblico (cpv. 2) e che sia proporzionata allo scopo (cpv. 3). L'essenza della garanzia della proprietà è intangibile (cfr. cpv. 4).

### a) Base legale

In adempimento dell'art. 75 Cost. e degli artt. 14 LPT e 18 seg. Lst, il PR disciplina l'uso ammissibile del territorio comunale suddividendolo in zone, di cui stabilisce la disciplina. Il PR, adottato dal legislatore comunale e soggetto a referendum, costituisce la base legale delle restrizioni della garanzia della proprietà.

### b) Interesse pubblico

La condizione dell'interesse pubblico possiede una valenza relativa, considerato che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, ogni interesse pubblico è fondamentalmente atto a giustificare una limitazione della proprietà, nella misura in cui lo scopo prefisso non è di natura esclusivamente fiscale o contrario ad altre norme di rango costituzionale.

### c) Proporzionalità

Secondo la giurisprudenza, una limitazione della proprietà non può eccedere ciò che è necessario per raggiungere l'interesse pubblico perseguito. Se lo scopo può essere raggiunto con misure meno incisive, adottarne di più ampia portata significherebbe violare il principio della proporzionalità e di conseguenza pure il disposto costituzionale di cui all'art. 36 cpv. 3 Cost.

## 1.6. PARITÀ DI TRATTAMENTO

In ambito pianificatorio il principio di uguaglianza giuridica, sancito dall'art. 8 Cost., svolge un ruolo attenuato e deve essere valutato con prudenza. E' quindi possibile che fondi dalle caratteristiche affini e in posizioni analoghe siano trattati in modo diverso in quanto a destinazione e facoltà edificatorie. Occorre tuttavia che la pianificazione sia oggettivamente difendibile, vale a dire che non sia arbitraria. La massima costituzionale di uguaglianza coincide in materia con il divieto dell'arbitrio di cui all'art. 9 Cost.: una misura pianificatoria è così insostenibile quando la discriminazione contraddice ogni ragionevole intento o allorché l'operato dell'autorità obbedisce a riflessioni inaccettabili, manifestamente estranee al problema.

## 2. CONSIDERAZIONI FORMALI

### 2.1. COMPONENTI DEL PIANO REGOLATORE OGGETTO DI MODIFICA

Sono oggetto del presente esame un fascicolo denominato "Variante PR – Normativa zona nucleo" datata marzo 2021 e costituita dal Rapporto di pianificazione e dalla proposta di modifica delle NAPR.

## 2.2. OSSERVAZIONI SULLA DOCUMENTAZIONE TRASMESSA

Le modifiche in oggetto riguardano esclusivamente aspetti normativi e non comportano adeguamenti degli elaborati grafici che compongono il Piano regolatore. La relativa documentazione trasmessa al Dipartimento del territorio soddisfa i requisiti di qualità e chiarezza (art. 26 cpv. 3 RLst).

## 2.3. ESAME DELLE CONDIZIONI PROCEDURALI

### 2.3.1. Contenuto della modifica

La variante di PR in oggetto prende spunto dalla sentenza del TRAM n. 52.2018.203 dell'11 novembre 2020 con la quale è stato accolto un ricorso contro una licenza edilizia rilasciata dal Municipio all'interno del tessuto del nucleo storico per la demolizione/ricostruzione di un edificio.

Secondo l'art. 33 NAPR, all'interno della zona NS sono ammessi riattamenti, trasformazioni e ricostruzioni. Lo spirito della norma e la sua raffigurazione grafica sottintendono che le aree volte ad accogliere le edificazioni (anche in caso di ricostruzioni totali) sono quelle indicate in marrone sul piano delle zone. A complemento delle volumetrie esistenti, sono pure indicate alcune aree con trama rigata rossa all'interno delle quali sono ammesse nuove edificazioni a complemento del nucleo. La demolizione totale degli edifici esistenti è di regola esclusa. Laddove ammessa a determinate condizioni, è obbligatoria la ricostruzione, da realizzare secondo le caratteristiche architettoniche originarie e con la stessa volumetria e ingombro al suolo dell'edificio preesistente. Inoltre, piccoli ampliamenti sono ammessi nei limiti di un opportuno inserimento dal profilo estetico-architettonico e secondo l'allineamento storico degli edifici esistenti. La normativa prevede anche un capoverso relativo alle distanze minime.

Senza entrare nella descrizione delle singole censure cui il TRAM è stato chiamato ad esprimersi, l'interpretazione delle NAPR effettuata nell'ambito dalla sentenza ha stabilito, oltre al fatto che nel nucleo di Miglieglia risulta applicabile anche l'art 66 LST relativo agli edifici in contrasto con il PR vigente (in termini di rispetto delle distanze da confine), che gli interventi prospettati con il progetto edilizio contestato sono assimilabili ad una vera e propria nuova edificazione (e in quanto tale non consentita dalla norma), e non solamente di una ricostruzione e ciò giacché è prevista anche la modifica della destinazione d'uso (da stalla a edificio residenziale).

Considerato quanto sopra esposto il Municipio di Miglieglia, facendo riferimento alle linee guida sul Regolamento edilizio, è dell'avviso che la modifica della destinazione d'uso rientri nella definizione di trasformazione (ammessa dall'art. 33 cpv 3 NAPR). In quest'ottica si duole *"...che il TRAM non abbia rilevato che è (evidentemente) ammissibile cumulare le definizioni"* ed è quindi obiettivo della presente procedura di variante chiarire questo aspetto.

Pertanto, tenuto altresì conto che i principi della sentenza sono applicabili in altre situazioni simili, il Municipio ha ritenuto opportuno meglio precisare la formulazione dell'art. 33 NAPR, relativo alla zona del nucleo storico NS, e di conseguenza pure dell'art. 10 NAPR, relativo alle distanze in generale, affinché anche in futuro si possano rilasciare licenze secondo lo spirito originario della normativa di Piano regolatore, ossia quello della possibilità di mantenere e ricostruire il tessuto edificato storico con l'obiettivo di tutelare a lungo termi-

ne la trama originaria del nucleo composta da allineamenti, volumi e ingombri tipici appunto dell'edificato del nucleo.

In particolare si vuole:

- precisare le NAPR al fine di chiarire che "trasformazione" e "ricostruzione" sono definizioni cumulabili nell'ambito di uno stesso intervento edilizio e non di definizioni alternative;
- precisare che nel nucleo, entro i limiti di intervento definiti dal piano delle zone (oggetti marroni ed oggetti con tratteggio rosso), gli interventi edilizi sono ammessi senza dover sovrapporre anche restrizioni relative a distanze da confine o tra edifici giacché ciò si scontrerebbe con gli ingombri ammessi e riportato sul piano delle zone.

Gli adeguamenti in tal senso riguardano gli articoli 10 e 33 NAPR. Ossia:

- modificare l'art. 10 – distanze: da confine; supplemento, tra edifici; casi particolari; eccezioni; dal bosco; verso l'area pubblica affinché sia esplicito che queste disposizioni non si applicano agli interventi previsti all'interno della zona del nucleo storico NS.
- modificare l'art. 33 – zona nucleo storico NS affinché non vi siano più dubbi sulla possibilità che riattamenti, trasformazioni e ricostruzioni siano definizioni cumulabili nell'ambito dell'esame di un singolo intervento edilizio; sia esplicito che oltre al posizionamento rigoroso degli edifici, esistenti o nuovi, non occorre rispettare altre restrizioni che ne limitino l'ingombro in pianta; siano però, ad ancora più incisiva tutela dei diritti di terzi, definiti quantitativamente i piccoli ampliamenti in orizzontale e verticale già permessi dalle NAPR in vigore.

### **2.3.2. Condizioni procedurali**

Giusta l'art. 34 cpv. 1 LST la procedura semplificata è applicabile alle modifiche che toccano un numero limitato di persone e che mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo, oppure interessano una superficie di terreno non superiore a 2000 mq.

Il presupposto che la modifica tocchi un numero limitato di persone deve sempre essere dato e cumulato con almeno uno degli altri due criteri alternativi (cfr. Messaggio n. 6309 concernente il disegno di legge sullo sviluppo territoriale del 9 dicembre 2009, pag. 60).

Per determinare se la modifica tocca un numero limitato di persone, occorre esaminare caso per caso, ritenuto che di principio la condizione è realizzata se non sono toccate più di quindici, venti persone (cfr. Messaggio citato, pag. 60).

Secondo giurisprudenza, l'analisi della fattispecie non deve limitarsi alla sola superficie toccata dalla modifica, ma deve tenere conto dell'area e del contesto territoriale circostante in cui è inserita così come delle persone a cui quest'area è destinata o va a servire. A titolo esemplificativo si rileva come una variante non tocchi un numero limitato di persone se viene sottratta una superficie, anche minima, a un'area con vincolo AP-EP o ne viene istituito uno per la posa di cassonetti dei rifiuti, poiché in entrambi i casi l'area è destinata a servire gli abitanti di un quartiere che supera le venti persone (cfr. STA 90.2017.44 del 15 aprile 2019, consid. 4.2; 90.2016.48 del 27 ottobre 2016, consid. 4.3).

In concreto, gli adeguamenti normativi oggetto delle presente decisione dipartimentale riguardano l'art. 33 NAPR, che si applica a tutta la zona nucleo, e l'art. 10 NAPR, che si applica genericamente a tutte le zone del Piano regolatore; il numero di persone interessate supera quindi ampiamente quello indicato dalla giurisprudenza. Per le modifiche proposte dal Municipio deve quindi essere applicata la procedura ordinaria.

Per i motivi che precedono non sono pertanto adempiute le condizioni procedurali per l'adozione della procedura semplificata. Le considerazioni che seguono hanno a valere quale esame preliminare (art. 25 Lst) ai fini di un'eventuale variante con procedura ordinaria (artt. 25 segg. Lst).

### **3. CONSIDERAZIONI DI MERITO**

#### **3.1. CONSULTAZIONE DEI SERVIZI DELLO STATO**

Sono stati consultati i seguenti Servizi, le cui osservazioni (nelle date indicate) sono state coordinate e, se del caso, ponderate ai fini della presente decisione. Se ne darà conto, per quanto necessario, nel seguito.

- Ufficio della natura e del paesaggio .....20 maggio 2021
- Sezione della logistica.....13 aprile 2021
- Ufficio giuridico del DT .....6 agosto 2021

#### **3.2. ESAME DEI CONTENUTI DELLA VARIANTE**

##### **3.2.1. Modifica art. 10 NAPR**

- cpv 7

Il Dipartimento del territorio condivide l'abrogazione ed i motivi di tale scelta in quanto conformi alla giurisprudenza.

- cpv 9

Il rinvio a una regolamentazione specifica delle prescrizioni edilizie della zona nucleo storico è senza dubbio ammissibile ed opportuna.

##### **3.2.2. Modifica art. 33 NAPR**

- cpv 3

A mente dello scrivente Dipartimento la formulazione proposta non contribuisce a risolvere la situazione creatasi con la sentenza del TRAM e quindi a garantire gli obiettivi perseguiti dal Comune.

Si ritiene quindi di proporre al Municipio l'aggiunta della ristrutturazione con cambio di destinazione. Tra gli interventi ammessi dovrebbero quindi figurare i riattamenti, le trasformazioni, le ricostruzioni e le ristrutturazioni con cambio di destinazione. La ristrutturazione è un intervento più incisivo rispetto al riattamento che permette modifiche importanti della costruzione lasciando sostanzialmente inalterato l'involucro. Combinandola con il cambio di destinazione si permette una ristrutturazione totale con cambio di destinazione.

• cpv 5

Rispetto alla norma in vigore la modifica definisce in maniera più precisa ed incontrovertibile l'entità dell'ampliamento. La stessa è pertanto condivisa.

• cpv 10

La giurisprudenza ammette il disciplinamento della zona nucleo con una marcata definizione degli spazi e delle volumetrie (cfr. STA 90.2007.30 del 25.2.2008). In tal caso, oltre ad essere inutili, delle norme sulle distanze sarebbero contraddittorie. Considerate le caratteristiche del nucleo, è condivisibile l'abrogazione delle disposizioni sulle distanze in quanto l'ingombro al suolo è già definito. Gli edifici esistenti non saranno più in contrasto con l'ordinamento delle distanze, per cui non sarà più applicabile l'art. 66 LST che non ammette trasformazioni sostanziali.

#### 4. DISPOSITIVO

visto quanto precede,

su proposta della Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità,

risolve:

1. Approvazione della variante di PR

Non è approvata, come indicato nell'esame delle condizioni procedurali, la variante al Piano regolatore in oggetto, descritta al cap. 2.3.1 della presente decisione dipartimentale.

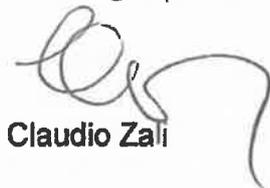
2. Rimedi di diritto

2.1 Contro la presente decisione il Comune ha facoltà di ricorso al Consiglio di Stato entro 30 giorni dalla notificazione (art. 68 cpv. 1 Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 LPAm, RL 3.3.1.1). Il ricorso è da presentare in tre copie.

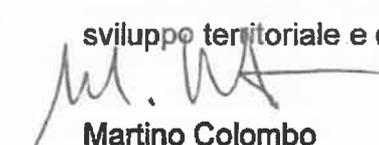
3. La presente decisione ha funzione di esame preliminare ai sensi dell'art. 25 Lst.

#### PER IL DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

Il Consigliere di Stato:

  
Claudio Zali

Il Direttore della Divisione dello  
sviluppo territoriale e della mobilità:

  
Martino Colombo

**5. COMUNICAZIONE**

**Invio per raccomandata (solo se la è negativa):**

Municipio di Migliegla, 6986 Migliegla

**Invio esterno:**

al pianificatore Planidea SA (info@planidea.ch)

**Invio interno:**

Tribunale cantonale amministrativo (di-tram@ti.ch)

Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch)

Ufficio della pianificazione locale (dt-upl@ti.ch)

Ufficio della natura e del paesaggio (dt-unp@ti.ch)

**6. ALLEGATI**

Incarto di ritorno

