Urteilskopf

134 II 217

26. Estratto della sentenza della I Corte di diritto pubblico nella causa A. AG contro B., Municipio di Monteggio e Consiglio di Stato del Cantone Ticino (ricorso in materia di diritto pubblico) 1C_234/2007 del 27 maggio 2008

Regeste (de):
Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG, Art. 3 und 26 ff. RPV; Erstellung eines Golfplatzes auf einer Fruchtfolgefläche.

Es ist nicht grundsätzlich ausgeschlossen, Fruchtfolgeflächen für eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung in Betracht zu ziehen, sofern eine solche durch überwiegende Interessen gerechtfertigt ist. Erforderlich ist, dass sämtliche Interessen gegeneinander abgewogen werden und die Pflicht des Kantons mitberücksichtigt wird, gesamthaft jederzeit den Mindestumfang der ihm zugewiesenen Fruchtfolgefläche zu gewährleisten (E. 3.3).

Die Errichtung eines Golfplatzes auf einer Fruchtfolgefläche beeinträchtigt die Fruchtbarkeit des Bodens in erheblichem Ausmasse in einem weiteren Gebiet. Deshalb können der Fruchtfolgefläche nur jene Flächen zugerechnet werden, welche die qualitativen Kriterien hierfür tatsächlich erfüllen (E. 4.1 und 4.2).

Im vorliegenden Fall haben die zuständigen Behörden den Verlust an Fruchtfolgeflächen und die Interessen der Landwirtschaft nicht hinreichend gewichtet (E. 4.3 und 4.4).

Regeste (fr):
Art. 3 al. 2 let. a LAT, art. 3 et 26 ss OAT; réalisation d'un terrain de golf sur une surface d'assolement.

Il n'est en principe pas exclu d'envisager une utilisation autre qu'agricole des surfaces d'assolement dans la mesure où des intérêts prépondérants le justifient. Il faut cependant procéder à une pesée de tous les intérêts en présence et tenir compte de l'obligation du canton de garantir de façon durable sa part de la surface totale minimale d'assolement (consid. 3.3).

La réalisation d'un parcours de golf sur une surface d'assolement porte fortement préjudice à la fertilité du sol sur une vaste partie du terrain. C'est pourquoi seules les superficies qui répondent de façon durable aux critères qualitatifs posés pour les surfaces d'assolement peuvent être comptées comme telles (consid. 4.1 et 4.2).

En l'espèce, les autorités en charge de la planification n'ont pas suffisamment pris en considération la perte en surfaces d'assolement et les intérêts de l'agriculture (consid. 4.3 et 4.4).

Regesto (it):
Art. 3 cpv. 2 lett. a LPT, art. 3 e 26 segg. OPT; realizzazione di un campo da golf su una superficie per l'avvicendamento delle colture (SAC).

Non è di principio escluso che le superfici per l'avvicendamento delle colture possano essere prese in considerazione per un'utilizzazione diversa da quella agricola, se risulta giustificata da interessi preponderanti. Occorre tuttavia ponderare tutti gli interessi in causa e considerare che il Cantone deve assicurare costantemente la quota dell'estensione totale minima di SAC attribuitagli (consid. 3.3).

La realizzazione di un campo da golf nell'area SAC altera fortemente la fertilità del suolo su ampie parti del terreno. Possono quindi essere computate nella SAC solo le superfici che ne rispettano costantemente i criteri qualitativi (consid. 4.1 e 4.2).

In concreto, le autorità incaricate della pianificazione non hanno sufficientemente valutato la perdita di SAC e gli interessi dell'agricoltura (consid. 4.3 e 4.4).

Sachverhalt ab Seite 218

BGE 134 II 217 S. 218

Il 29 novembre 2004 il Consiglio comunale di Monteggio ha adottato una variante del piano regolatore che prevede un ampio comparto destinato alla realizzazione di un campo da golf d'interesse cantonale in località "La Pampa", su una superficie estesa e pianeggiante finora di carattere agricolo. La variante è costituita da una zona denominata "zona agricola SAC (golf)" di circa 315'000 m2, destinata ad ospitare il terreno da gioco di 9 buche, e da una zona denominata "zona privata d'interesse pubblico (golf)" di circa 11'000 m2, destinata alla realizzazione di clubhouse, magazzini, infrastrutture legate alla pratica del golf e posteggi. Il comparto oggetto della variante figura nel piano direttore cantonale quale superficie idonea all'avvicendamento delle colture (SAC) e quale ubicazione prevista per un campo da golf di interesse cantonale. Con risoluzione del 4 aprile 2006 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha approvato la variante del piano regolatore, respingendo nel contempo il ricorso presentato da B., agricoltore e proprietario di fondi vicini o interessati dalla variante pianificatoria e gestiti dalla sua azienda agricola. Adito da B., con sentenza dell'11 giugno 2007 il Tribunale cantonale amministrativo ne ha accolto il ricorso e ha annullato la risoluzione governativa di approvazione della variante pianificatoria. La Corte cantonale ha ritenuto la zona riservata alla pratica del golf di per sé ancora compatibile con l'area SAC, in considerazione segnatamente dell'obbligo di ripristinare entro due anni l'utilizzazione agricola in

BGE 134 II 217 S. 219

caso di abbandono dell'attività golfistica. Ha tuttavia ravvisato una mancata preliminare ponderazione degli interessi toccati. A. AG, proprietaria della maggior parte dei fondi inclusi nel comparto interessato dalla variante e promotrice del progetto di campo da golf, impugna questa sentenza con un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale. Il ricorso è stato respinto in quanto ammissibile.

Erwägungen

Dai considerandi:

3.

3.1 Confederazione, Cantoni e Comuni provvedono affinché il suolo sia utilizzato con misura (art. 1 cpv. 1 LPT; RS 700). Essi sostengono con misure pianificatorie in particolare gli sforzi intesi a proteggere le basi naturali della vita, come il suolo, l'aria, l'acqua, il bosco e il paesaggio (art. 1 cpv. 2 lett. a LPT) ed a garantire

una sufficiente base di approvvigionamento del Paese (art. 1 cpv. 2 lett. d LPT). Le autorità incaricate di compiti pianificatori sono tenute a rispettare il paesaggio ed in particolare a mantenere per l'agricoltura sufficienti superfici coltive idonee (art. 3 cpv. 2 lett. a LPT). Le superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) sono parte dei territori idonei all'agricoltura (art. 6 cpv. 2 lett. a LPT); esse sono costituite dalle superfici coltive idonee, comprendenti soprattutto i campi, i prati artificiali in rotazione, come pure i prati naturali confacenti alla campicoltura, e sono assicurate con provvedimenti della pianificazione del territorio (art. 26 cpv. 1 OPT; RS 700.1). Un'estensione totale minima delle SAC è necessaria onde assicurare, in periodi perturbati, una base sufficiente per l'approvvigionamento del Paese ai sensi del piano di alimentazione (art. 26 cpv. 3 OPT). Sulla base dell'art. 29 OPT, la Confederazione ha fissato nel piano settoriale per l'avvicendamento delle colture, dell'8 aprile 1992, l'estensione totale minima delle SAC e la relativa ripartizione tra i Cantoni, stabilendo per il Cantone Ticino una quota minima di 3'500 ettari (FF 1992 II 1396). L'art. 30 OPT impone ai Cantoni di provvedere affinché le SAC siano attribuite alle zone agricole (cpv. 1) e di garantire che la loro quota di estensione minima sia assicurata costantemente (cpv. 2).

3.2 Secondo la scheda di coordinamento 3.1 del piano direttore cantonale, l'area SAC reperita dal Cantone Ticino ammonta a 4'331 ettari. Questa superficie è stata tuttavia determinata prima del decreto del Consiglio federale dell'8 aprile 1992 e comprende anche 835

et tari all'interno del catasto viticolo, non computate dal piano settoriale della Confederazione (cfr. sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 28 settembre 2006, consid. 4.2.1, pubblicata in: Rivista ticinese di diritto [RtiD]2007 I n. 30 pag. 133 segg.). Secondo il rapporto dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) del 2003 (Dix ans de plan sectoriel des surfaces d'assolement [...], pag. 39 seg. e 42), il Cantone Ticino figura tra i Cantoni che non possono più garantire la propria quota SAC, la quale è oltretutto anche interessata dalla realizzazione di infrastrutture viarie importanti, quali la nuova trasversale ferroviaria alpina (cfr. sentenze 1E.22/2005 del 21 aprile 2006 e 1E.18/2005 del 26 giugno 2006, pubblicate in: RtiD 2006 II n. 34 e 35). La limitata disponibilità di riserve di area SAC riduce la possibilità di eventuali compensazioni e deve quindi essere considerata nella pianificazione di nuove zone in tali comparti.

3.3 Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, deve essere attribuita un'importanza rilevante alla tutela dei terreni coltivi e alla garanzia delle superfici per l'avvicendamento delle colture (DTF 115 Ia 350 consid. 3f/bb; DTF 114 Ia 371 consid. 5d). Tuttavia, non è di principio escluso che le superfici per l'avvicendamento delle colture possano anche essere prese in considerazione per un'utilizzazione diversa da quella agricola, se risulti giustificata da interessi preponderanti (cfr. sentenza 1A.318/1996 del 15 novembre 1999, consid. 10b non pubblicato in DTF 125 II 643; sentenza 1A.45/2001 del 20 settembre 2001, consid. 7a, pubblicata in: RDAT 2002 I n. 56 pag. 362 segg.). Occorre al riguardo una ponderazione completa di tutti gli interessi privati e pubblici in causa (art. 3 OPT), tenendo altresì conto che deve essere costantemente assicurata la quota minima di SAC attribuita al Cantone (art. 30 cpv. 2 OPT). Deve quindi essere delucidato quale sia l'incidenza del nuovo azzonamento sulla superficie per l'avvicendamento colturale e in quale misura l'area interessata può essere ricoltivata in caso di necessità di approvvigionamento (cfr. sentenza 1P.563/1991 del 27 maggio 1992, consid. 4a). È pure d'uopo esaminare la possibilità di una compensazione della SAC persa a causa di un'utilizzazione estranea all'agricoltura, in particolare quando la quota di superficie minima prevista dal diritto federale è garantita soltanto di misura o addirittura non è nemmeno raggiunta (DTF 114 Ia 371 consid. 5d pag. 376; sentenza 1A.19/2007 del 2 aprile 2008, consid. 5.2).

4.

4.1 In concreto, la variante di piano regolatore prevede l'esclusione dalla zona agricola di una superficie di oltre 31 ettari per destinarla

BGE 134 II 217 S. 221

a un campo da golf di 9 buche e relativi impianti accessori. Si tratta di un comprensorio ampio e pianeggiante, molto idoneo alla campicoltura secondo il catasto delle idoneità agricole. La sottrazione dal comparto agricolo di un settore così vasto e pregiato, che si presta particolarmente bene allo sfruttamento agricolo, deve essere giustificata da motivi preponderanti. La modifica pianificatoria litigiosa presuppone quindi una ponderazione accurata e globale degli interessi toccati, in cui rientra pure l'accertamento della portata dell'incidenza sull'area SAC e le conseguenze sotto il profilo dell'estensione minima attribuita al Cantone (cfr. sentenza 1P.563/1991, citata, consid. 4a e b).

4.2 Al riguardo, la Corte cantonale ha ritenuto indistintamente l'intera superficie riservata al terreno da gioco compatibile con l'area SAC, essendo assicurata, in caso di cessazione dell'attività golfistica, la possibilità di una riconversione agricola in tempi brevi. Tuttavia, la costruzione e l'esercizio di un campo da golf comportano interventi incisivi su talune parti del suolo, che possono impedire o rendere difficoltosa una ricoltivazione delle superfici colpite (cfr. DTF 111 Ib 116 consid. 3c/cc pag. 123; sentenza 1P.563/1991, citata, consid. 4a; SERGIO BIANCHI, Campi da golf e loro realizzazione nel territorio ticinese, in: Giurisdizione costituzionale e giurisdizione amministrativa, Zurigo 1992, pag. 135 seg.; THOMAS WIDMER DREIFUSS, Planung und Realisierung von Sportanlagen, tesi Zurigo 2002, pag. 30).
Secondo il "Piano settoriale 'superfici per l'avvicendamento delle colture' (SAC), Guida 2006" (in seguito: Guida) dell'ARE (pag. 10), di regola le superfici utilizzate per i campi da golf non possono essere conteggiate nelle SAC. Nella quota di superficie cantonale possono essere computate soltanto le parti dei campi da golf in cui può essere comprovato il rispetto permanente dei criteri qualitativi. Le superfici fortemente alterate o danneggiate dalla costruzione del campo da golf o quelle create ex novo vanno trattate come superfici di ricoltivazione. Quest'ultime possono essere computate nelle SAC solamente dopo la conclusione dei provvedimenti di ricoltivazione, di regola non prima di quattro anni, a condizione che siano conformi ai criteri qualitativi. L'ARE rileva nondimeno che il reperimento di un quantitativo di humus sufficiente per ripristinare la fertilità del suolo di una superficie così estesa appare molto difficile e non sarebbe finora mai avvenuto (cfr. sentenza 1A.19/2007, citata, consid. 6.4).

4.3 Nella fattispecie, la parte di superficie per l'avvicendamento delle colture che verrebbe persa a seguito degli interventi e delle

BGE 134 II 217 S. 222

trasformazioni del terreno nel comparto destinato al campo da gioco non è stata accertata. Né è stato delucidato e considerato nelle decisioni delle autorità preposte alla pianificazione in quale misura le superfici alterate possono essere ricoltivate. Come esposto, in seguito alla costruzione dell'impianto da golf, una parte non trascurabile del terreno non adempirebbe infatti più le esigenze dell'area SAC, sia per l'alterazione della struttura del suolo sia per le eventuali dimensioni ridotte e le forme inadeguate delle superfici rimanenti (cfr. Guida, pag. 15). Affinché la ponderazione degli interessi possa essere eseguita in modo completo e con cognizione di causa, occorre infatti chiarire e considerare già in sede pianificatoria questi aspetti, valutandoli nel contesto della quota di estensione minima attribuita al Cantone. Ciò in particolare, ove si consideri l'esaurimento o quantomeno la

scarsa disponibilità di riserve di queste aree, oltre alla generale diminuzione della superficie agricola utile nel Cantone Ticino durante l'ultimo decennio (cfr. "Revisione del Piano direttore cantonale, Rapporto esplicativo 2007", pag. 42 e 53).

4.4 La ricorrente sostiene che, contrariamente a quanto ravvisato dalla Corte cantonale, gli interessi dell'agricoltura sarebbero stati presi in considerazione sia dal Comune di Monteggio sia dal Consiglio di Stato. Richiama al riguardo un rapporto dell'agosto 1997 e una verifica di fattibilità del luglio 1998 del Gruppo promotore Valle della Tresa, oltre a un rapporto preliminare sull'impatto ambientale fatto allestire nel maggio 2004. La ponderazione degli interessi deve tuttavia essere eseguita dalle autorità incaricate dei compiti pianificatori e deve essere addotta nella motivazione delle loro decisioni (cfr. art. 3 OPT). In concreto, il Comune si è limitato nel rapporto di pianificazione a ritenere la variante litigiosa come generalmente compatibile con la superficie per l'avvicendamento delle colture e ad accennare a un cambiamento auspicabile nell'orientamento economico della regione. Nella risoluzione di approvazione, il Consiglio di Stato ha parimenti ammesso tale compatibilità, stabilendo l'ammontare del contributo pecuniario sostitutivo per la diminuzione dell'area agricola corrispondente alla superficie di 5'500 m2 destinata ai posteggi. Premesso che, come visto, un computo indifferenziato di tutta la superficie del campo da golf nella SAC non è conforme ai criteri esposti, non risulta in tali circostanze che gli interessi legati al mantenimento di sufficienti superfici coltive idonee per l'agricoltura (cfr. art. 3 cpv. 2 lett. a LPT) siano stati soppesati in modo appropriato dal Governo e dal Comune, che non hanno addotto nelle loro decisioni i

motivi per cui dovrebbero essere inferiori rispetto a quelli che giustificherebbero la realizzazione di un campo da golf. D'altra parte, secondo i documenti del Gruppo promotore Valle della Tresa citati dalla ricorrente, il comparto oggetto della variante è costituito dai migliori terreni agricoli del Malcantone. Essi sono stati ricavati da un intervento di bonifica, presentano una buona fertilità e si prestano molto bene alla campicoltura. Il settore primario impiegherebbe 42 persone domiciliate nella regione, distribuite su una quindicina di aziende agricole, mentre il progettato campo da golf comporterebbe la sottrazione del 18 % delle attuali aree agricole e la soppressione di un'azienda che occupa dalle tre alle quattro persone. Nella misura in cui fossero accertate, queste constatazioni si contrappongono all'interesse a realizzare il campo da golf e dovranno quindi, dandosene il caso, essere valutate nel contesto della ponderazione globale degli interessi. In tale ambito dovrà pure essere chiarita la portata dell'incidenza del progetto sull'estensione dell'area SAC (cfr. consid. 4.1-4.3). A ragione la Corte cantonale ha pertanto annullato la risoluzione governativa di approvazione della variante ravvisando una palese violazione dell'art. 3 OPT.