

PERIZIA GIURIDICA

Questioni giuridiche e margini di manovra negli spazi riservati alle acque

Valutazione degli esempi pratici

redatta su incarico

dell'Ufficio per la natura e l'ambiente dei Grigioni e
dell'Ufficio per lo sviluppo del territorio dei Grigioni

da

Dr. iur. Gieri Caviezel, Caviezel Partner, Masanserstrasse 136, 7000 Coira
Lic. iur. Michelangelo Giovannini, Vincenz & Partner, Masanserstrasse 40, 7000
Coira

Coira, 14 novembre 2017

I. SITUAZIONE DI PARTENZA E INCARICO

- ¹ In relazione alla redazione della perizia giuridica relativa alle questioni giuridiche e ai margini di manovra negli spazi riservati alle acque, i committenti hanno incaricato i periti anche di valutare una raccolta di esempi pratici. La valutazione di questi esempi pratici persegue un obiettivo duplice. Da un lato si tratta di valutare gli esempi pratici sulla base delle evidenze scaturite dalla perizia; d'altro lato da questa raccolta di casi si intendono trarre conclusioni e suggerimenti che a loro volta confluiscono nella perizia.
- ² La raccolta di esempi pratici riguarda da un lato il tema della pianificazione dell'utilizzazione e nello specifico la questione delle zone densamente edificate. D'altro lato la raccolta contiene esempi relativi a edifici e impianti al di fuori delle zone edificabili, riguardanti soprattutto il tema dell'ubicazione vincolata e della garanzia dei diritti acquisiti.

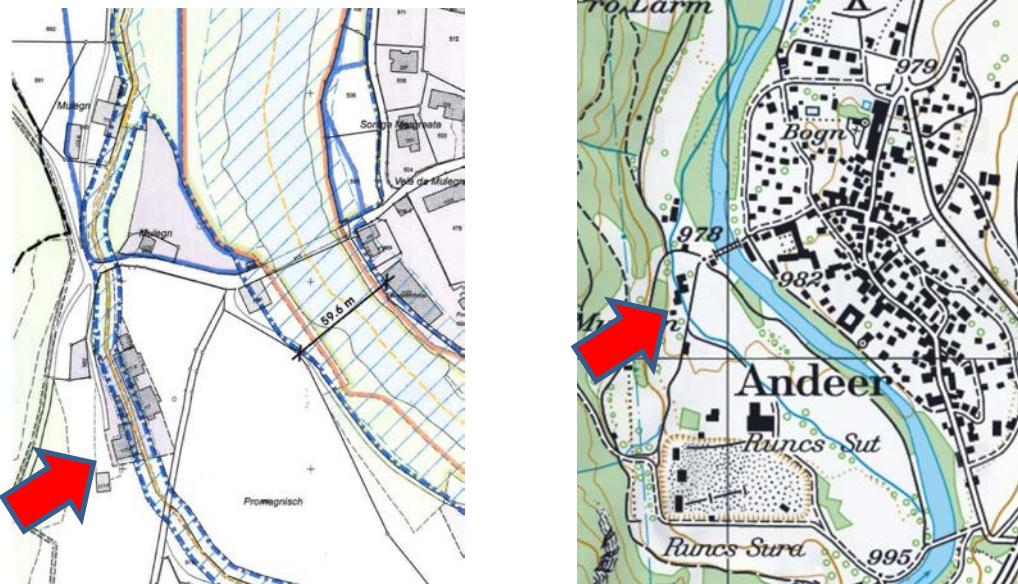
II. ESEMPI PRATICI

1. Esempi pratici relativi alla pianificazione dell'utilizzazione

1.1. PL n. 2016-0118 (Comune di Andeer): Mühlbach, settore part. n. 980

Il caso

- ³ Nel corso della revisione parziale della pianificazione locale di Andeer devono essere delimitati gli spazi riservati alle acque. Lungo il Mühlbach, nel settore della particella n. 980, il piano delle zone presentato per l'esame preliminare prevede una riduzione della larghezza dello spazio riservato alle acque al di sotto di quanto previsto dall'art. 41a cpv. 2 OPAC. Nel rapporto di pianificazione e di partecipazione il mancato rispetto della larghezza minima viene motivato con il fatto che il tratto di corso d'acqua in questione, nella zona nucleo, attraverserebbe una zona densamente edificata.



- 4 È controverso che il quoziente di edificazione inteso come indice di occupazione (IO) possa essere preso a riferimento per valutare una zona densamente edificata conformemente alla LPAC.

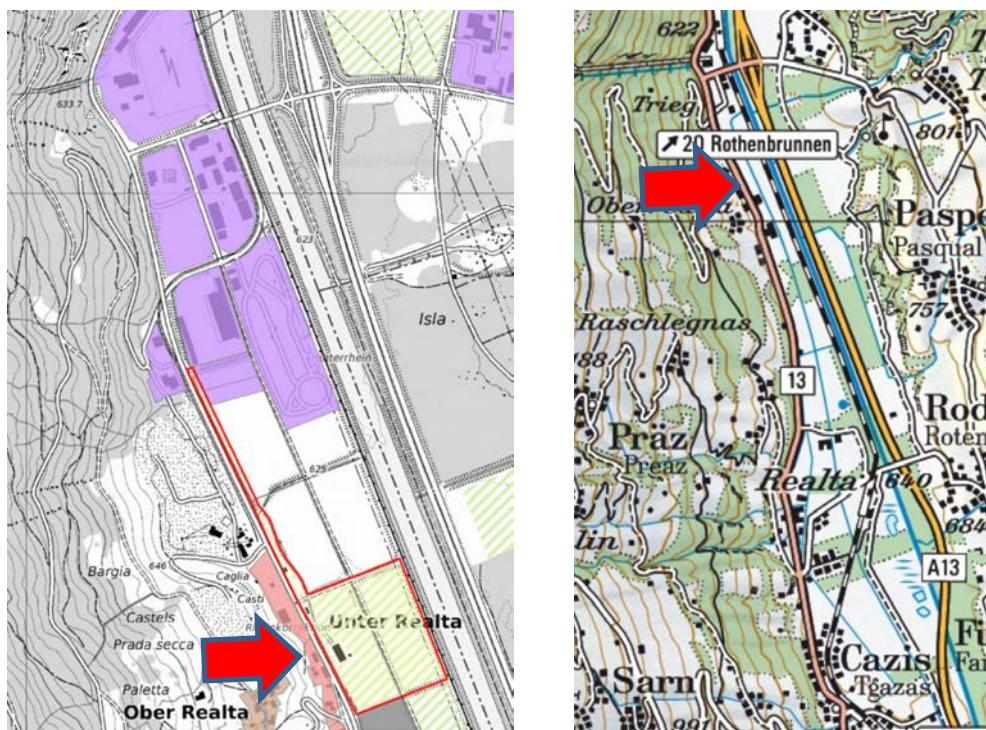
Valutazione

- 5 Come spiegato nella perizia giuridica (marg. 28 segg.) la questione se una zona sia "densamente edificata" si valuta sulla base della situazione dell'edificazione concreta e dell'utilizzazione edilizia di un determinato tratto di sponda. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il comprensorio da considerare nel caso di comuni più piccoli comprende la struttura edilizia dell'intero territorio comunale, ai sensi di una valutazione globale. Si deve procedere a un adeguamento dello spazio riservato alle acque in quartieri urbani densamente edificati e nei veri e propri nuclei di villaggi attraversati da fiumi o torrenti. Ciò avviene al fine di permettere una densificazione urbana e uno sviluppo centripeto degli insediamenti.
- 6 Rispetto alla struttura edilizia dell'intero territorio comunale, il settore interessato in questo caso si trova in zona periferica. Il gruppo di case si trova separato dal villaggio vero e proprio. È chiaro che non si tratta di una zona centrale. Non esistono inoltre vuoti edificatori che andrebbero colmati e in questo senso non sussiste nemmeno un interesse a una densificazione urbana della struttura degli edifici esistente. Di conseguenza, la zona in questione non deve essere qualificata come "densamente edificata".

1.2. PL n. 2015-0675 (Comune di Cazis): zona industriale, settore part. n. 764

Il caso

- 7 L'oggetto della presente revisione della pianificazione locale è costituito da un ampliamento di ca. 7,56 ha della zona industriale esistente a Unter Realta. L'ampliamento viene effettuato attraverso un cambiamento di destinazione della superficie menzionata da zona per utilizzazione edilizia futura a zona industriale. Il sito industriale Unter Realta è determinato quale zona rispettivamente ubicazione importante per uno sviluppo industriale ed economico sia nel PDC 2000, sia nel PDReg Viamala (oggetto n. 03.SW.02 rispettivamente 03.EP.03; stato di coordinamento dato acquisito). Il cambiamento di destinazione si pone tuttavia in conflitto con lo spazio riservato alle acque del canale Nolla. Nel progetto di revisione PL manca inoltre una determinazione dello spazio riservato alle acque per il Reno posteriore, il quale scorre a est della zona industriale.



- 8 La procedura di approvazione relativa all'ampliamento della zona industriale è stata sospesa per quanto riguarda una superficie pari a ca. 7,06 ha. Per l'elaborazione del progetto di revisione PL è stato preso a riferimento il promemoria DCPA "Gewässerraum im Siedlungsgebiet" del 18 gennaio 2013. I principi sviluppati in tale promemoria risultano in ampia misura superati dalla recente prassi del Tribunale federale. È dubbio che tenendo conto delle infrastrutture esistenti e dell'obiettivo di sviluppo determinato nei piani direttori si possa rinunciare a una delimitazione dello spazio riservato alle acque

ovvero che la zona industriale rappresenti una "zona densamente edificata" che implicherebbe una riduzione dello spazio riservato alle acque.

Valutazione

- ⁹ Come esposto nella perizia giuridica (marg. 42 segg.), l'art. 41a cpv. 5 OPAC stabilisce la possibilità di rinunciare in determinati casi a determinare lo spazio riservato alle acque. Ciò comprende senz'altro fattispecie nelle quali probabilmente un conflitto tra protezione e sfruttamento nemmeno si presenta oppure che non sono rilevanti oppure sono trascurabili per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla legge sulla protezione delle acque. Nel presente caso sussiste però evidentemente un conflitto tra protezione e sfruttamento, poiché il previsto ampliamento della zona industriale si sovrappone (canale Nolla) o si sovrapporrebbe (Reno posteriore) in parte allo spazio riservato alle acque. Questo conflitto deve essere risolto nel quadro della revisione PL con la determinazione dello spazio riservato alle acque. Una rinuncia alla determinazione dello spazio riservato alle acque allo scopo di eliminare il presente conflitto tra protezione e sfruttamento sarebbe inammissibile in base all'art. 41a cpv. 5 OPAC.
- ¹⁰ Con riguardo ai criteri per una "zona densamente edificata" si può rinviare al marg. 5 sopra. In considerazione della struttura edilizia dei territori comunali circostanti, la zona industriale Unter Realta deve essere chiaramente considerata come periferica. Non si tratta né di una zona centrale, né vi sono vuoti edificatori da colmare. La zona in questione non può quindi essere considerata come "densamente edificata" ai sensi dell'art. 41a cpv. 4 lett. a OPAC.
- ¹¹ Il presente caso palesa una lacuna esistente nella disciplina di diritto federale attualmente vigente. È evidentemente dato un interesse pubblico prepondérante all'ampliamento della zona industriale. Essa è determinata quale oggetto nel piano direttore cantonale e in quello regionale e in considerazione delle infrastrutture esistenti (strada nazionale A13, linea FR) è poco probabile che in un prossimo futuro il Reno posteriore possa beneficiare di un'estensione nel settore interessato. L'art. 41a OPAC non offre alcuna soluzione a tale situazione. Anziché forzare l'applicazione dell'art. 41a cpv. 5 OPAC (rinuncia a fissare lo spazio riservato alle acque) oppure dell'art. 41a cpv. 4 lett. a OPAC (zona densamente edificata), pare opportuno esaminare la possibilità di affrontare il problema in modo aperto e di cercare una soluzione ad esempio applicando direttamente l'art. 36a LPAC e i principi applicati per colmare le lacune giuridiche.

1.3. PL n. 2015-0675 (Comune di Cazis): Summapradabach e Caznerbach

Il caso

- ¹² Nel corso della revisione PL il Comune di Cazis intende riclassificare la strada agricola e forestale lungo il Caznerbach quale strada di accesso al campo sportivo di Cazis. Ciò comporta un ampliamento della strada, la posa di una pavimentazione nonché la creazione di una nuova diramazione a partire dalla strada cantonale. In occasione dell'esame del progetto, la delimitazione dello spazio riservato alle acque del Caznerbach effettuata nel rapporto di pianificazione e di partecipazione è stata respinta in quanto errata. Lo spazio riservato alle acque ammonterebbe non a 11 m bensì a 24 m, di conseguenza la strada di accesso verrebbe a trovarsi nello spazio riservato alle acque.



- ¹³ La problematica degli edifici e degli impianti al di fuori delle zone edificabili che vengono a trovarsi nello spazio riservato alle acque sarà trattata più avanti. Dal punto di vista del diritto materiale, la presente situazione è paragonabile agli esempi n. 2.2.-2.4., si può dunque rinviare alla valutazione di questi ultimi (cfr. marg. 53 segg.). Per contro, si deve chiarire in questa sede se lo spazio riservato alle acque del Summapradabach e del Caznerbach possa essere ridotto facendo riferimento alla fattispecie d'eccezione della "zona densamente edificata", in considerazione del quartiere residenziale situato orograficamente a destra.

Valutazione

- ¹⁴ Il quartiere residenziale lungo il Summapradabach e il Caznerbach è senz'altro già ampiamente edificato. Tenendo conto dell'intero territorio comunale, esso non può tuttavia essere attribuito né al centro del villaggio di Summaprada, né a quello di Cazis. Se l'attenzione viene posta sul terreno lungo il

corso d'acqua si constata che il torrente non attraversa il quartiere residenziale, bensì lo delimita a margine. Secondo la prassi del Tribunale federale, nelle zone periferiche che confinano con un corso d'acqua "di norma non è dato un interesse preponderante a un'edificazione densificata dello spazio riservato alle acque".¹ La delimitazione dello spazio riservato alle acque non comporta un impedimento dello sviluppo centripeto del quartiere residenziale. Secondo quanto esposto, la zona interessata non è "densamente edificata".

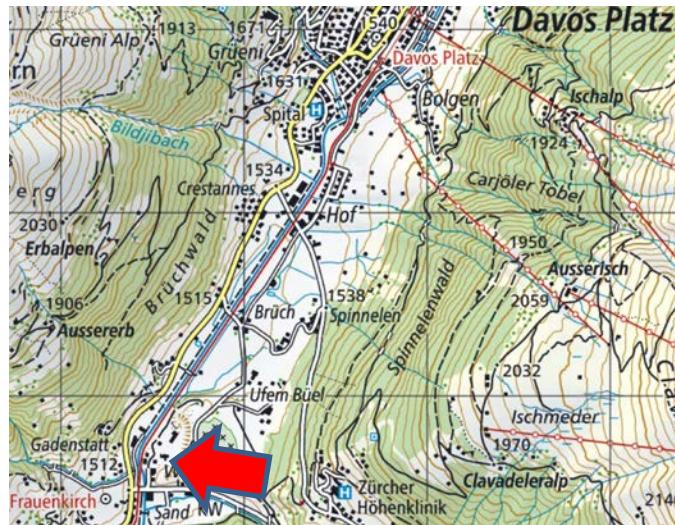
1.4. PL n. 2015-0187 (Comune di Davos): Gadenstatt / Sandgruoab

Il caso

- ¹⁵ Nel corso della revisione parziale PL per la zona artigianale Oberrauch, il Comune intende tra l'altro ampliare la cava di ghiaia e ridurre in diversi punti lo spazio riservato alle acque. Nel rapporto di pianificazione e di partecipazione si cita quale motivazione lo sfruttamento parsimonioso del suolo e l'ulteriore densificazione andando a colmare vuoti edificatori.



¹ TF 1C_558/2015 (Altendorf), consid. 2.7 con numerosi rimandi.



- ¹⁶ Con l'intento di giungere a una soluzione adeguata, in singoli punti è stata approvata una riduzione dello spazio riservato alle acque. L'elemento determinante è stato la qualifica della zona quale sito chiave dello sviluppo territoriale regionale nonché il fatto che nel punto interessato il Landwasser è completamente incanalato e fortemente arginato. Una rivitalizzazione del corso d'acqua in un prossimo futuro è improbabile. Viene per contro respinta una riduzione dello spazio riservato alle acque nel settore del maneggio coperto nonché all'angolo nord-occidentale della zona artigianale esistente. Viene sollevata la questione se lo spazio riservato alle acque del Landwasser possa essere ridotto facendo riferimento alla fattispecie d'eccezione della "zona densamente edificata".

Valutazione

- ¹⁷ Come già spiegato sotto il marg. 11, la disciplina di diritto federale per la determinazione dello spazio riservato alle acque non offre una soluzione idonea nei casi in cui un sito chiave dello sviluppo territoriale situato in periferia e correttamente delimitato nel quadro del processo di pianificazione per gradi entra in conflitto con lo spazio riservato alle acque. Le disposizioni della LPAc e dell'OPAc mirano evidentemente a risolvere i conflitti nei centri urbani. Il legislatore, così come l'autorità che ha emanato l'ordinanza, non ha tenuto conto delle esigenze delle aree rurali, ragione per cui si pone la questione se a tale riguardo non si dovrebbero cercare nuove soluzioni (completare le fattispecie d'eccezione nell'OPAc, colmare le lacune giuridiche nell'applicazione del diritto).
- ¹⁸ Come già spiegato nella perizia giuridica, la prassi del Tribunale federale relativa alle "zone densamente edificate" è molto severa. La zona artigianale

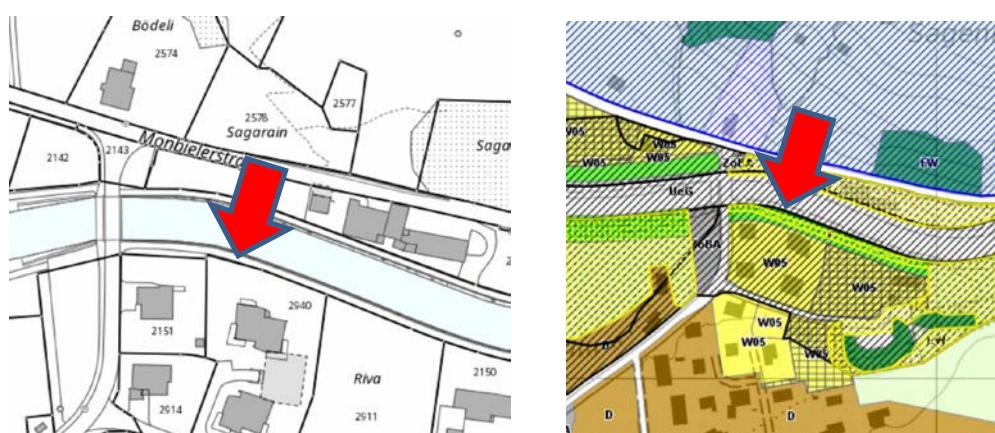
Oberrauch è molto discosta rispetto al centro del villaggio di Davos e deve senz'altro essere definita come separata e periferica. La sostanza edificata esistente non rappresenta un quartiere urbano che richiederebbe una densificazione urbana. Ciò vale soprattutto per i settori Sandgruoab e Reithalle. Tutt'al più la zona residenziale nel settore dell'hotel Post potrebbe eventualmente svolgere una determinata funzione di centro. Tuttavia, tale qualifica sarebbe corretta solo tenendo in considerazione uno spazio estremamente ridotto, cosa che il Tribunale federale ha però esplicitamente respinto. Secondo quanto esposto, i settori oggetto di valutazione in questa sede non sono perciò "densamente edificati" ai sensi della fattispecie d'eccezione conformemente all'art. 41a cpv. 4 lett. a OPAC.

1.5. Delimitazione dello spazio riservato alle acque Klosters-Serneus: Äuja e centro sportivo

Il caso

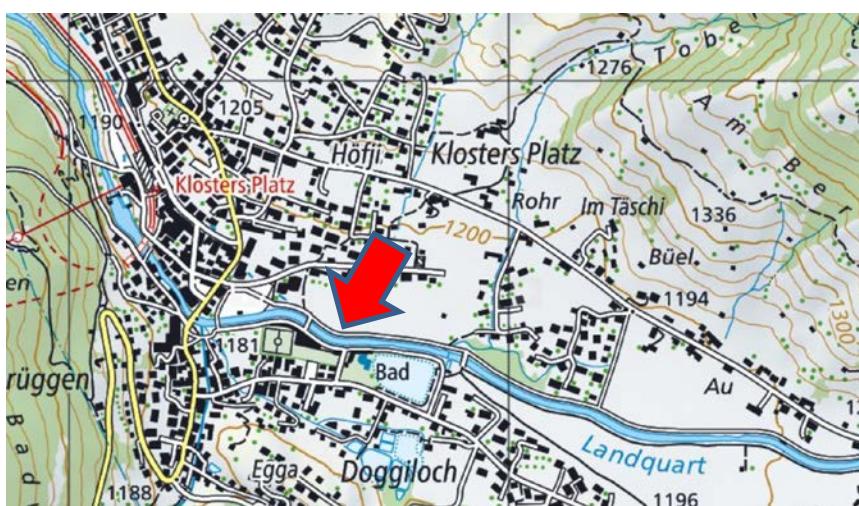
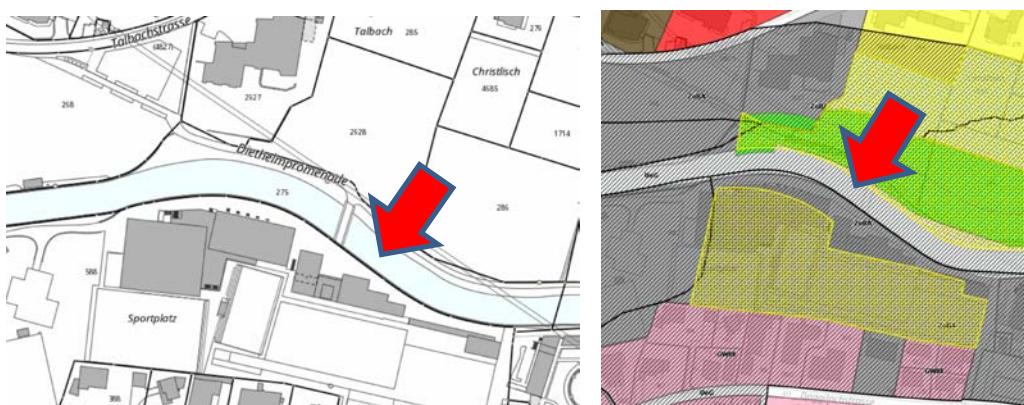
- ¹⁹ Il Comune sta elaborando le basi necessarie per delimitare lo spazio riservato alle acque. A tale riguardo, un rapporto della Eichenberger Revital SA propone una riduzione della larghezza dello spazio riservato alle acque in diversi punti. Il rapporto vincola tuttavia le proposte alla questione giuridica anteriore se si tratti di "zone densamente edificate" ai sensi dell'art. 41a cpv. 4 lett. a OPAC. I casi Äuja e centro sportivo sono oggetto di valutazione nel quadro della presente perizia.

Situazione Äuja:





Situazione centro sportivo:



Valutazione

- ²⁰ Se in zona Äuja si applica il comprensorio da considerare prescritto dal Tribunale federale (intero territorio comunale), risulta chiaramente che il settore oggetto di valutazione si trova in posizione periferica rispetto al centro del villaggio. La riduzione dello spazio riservato alle acque proposta è intesa a vantaggio di un gruppo di poche case, che si trova in una zona residenziale. Le superfici circostanti si trovano in zone non edificabili. Secondo i criteri del Tribunale federale deve essere negata l'esistenza di un interesse a un'edificazione densificata dello spazio riservato alle acque, di conseguenza non si è in presenza di una "zona densamente edificata" ai sensi dell'art. 41a cpv. 4 lett. a OPAc.
- ²¹ La situazione è opposta per quanto riguarda il centro sportivo. Questo dovrebbe almeno poter essere considerato vicino al centro. Sul lato della Landquart situato orograficamente a sinistra è senz'altro opportuna una densificazione urbana conforme alla zona della sostanza edilizia continua esistente. Il caso è atipico nel senso che la Landquart non attraversa un quartiere, tuttavia in questo punto la riduzione dello spazio riservato alle acque consentirebbe uno sviluppo centripeto dell'insediamento senza compromettere la sicurezza contro le piene. Quindi, nel settore del centro sportivo deve essere asserta l'esistenza di una "zona densamente edificata" sul lato del fiume situato orograficamente a sinistra.

1.6. PL n. 2015-0393 (Comune di Falera): larghezza minima dello spazio riservato alle acque

Il caso

- ²² Nel corso della revisione totale della pianificazione locale, il Comune di Falera ha proceduto tra l'altro a una delimitazione dello spazio riservato alle acque. La parte superiore del Ual da Mulin è stata classificata come "densamente edificata", ciò che ha portato a una riduzione della larghezza dello spazio riservato alle acque. Nella determinazione di questo spazio riservato alle acque ridotto, il Comune ha anche "aggirato" singoli edifici al fine di escluderli dallo spazio riservato alle acque e in parte non ha rispettato la distanza di 5 m dal margine delle acque.
- ²³ Secondo la prassi cantonale corrente, per ragioni di protezione contro le piene, all'interno degli insediamenti deve essere rispettata una distanza di almeno 5 m dal margine delle acque. Essa permetterebbe in caso di piena di accedere e di intervenire con misure immediate sul corso d'acqua. Inoltre la

distanza minima consentirebbe di svolgere lavori di manutenzione sul corso d'acqua in modo relativamente economico. Viene sollevata la questione se la determinazione di una tale distanza minima sia legittima e se sia lecito restare al di sotto di tale distanza minima.

Valutazione

- ²⁴ Secondo l'art. 41a cpv. 4 lett. a OPAC, purché sia garantita la protezione contro le piene, la larghezza dello spazio riservato alle acque può essere adeguata alla situazione di edificazione nelle zone densamente edificate. In altre parole, ciò significa che in presenza di una "zona densamente edificata" non è più necessario procedere a una ponderazione completa degli interessi, bensì si deve soltanto esaminare se la protezione contro le piene sia garantita. Questa non deve essere messa in discussione da un adeguamento dello spazio riservato alle acque alla situazione di edificazione. I requisiti posti alla protezione contro le piene risultano dall'art. 4 LSCA.² Secondo tale legge, le acque, le rive e i ripari contro le piene vanno mantenuti in modo da garantire la protezione ad un livello costante, in particolare riguardo alla capacità di deflusso. La protezione contro le piene comprende però anche la garanzia dei necessari lavori di manutenzione, in particolare delle opere di protezione.³ Risulta adeguato che a tale scopo venga richiesta una striscia di manutenzione da tenere libera. Tale striscia viene richiesta anche dall'Ufficio federale delle acque e della geologia (UFAEG).⁴ L'UFAEG propone una larghezza di 3 m, richiede però il rispetto di una distanza delle costruzioni supplementare rispetto alla riva.
- ²⁵ In fin dei conti si deve quindi concludere che la prassi corrente che prevede una striscia di manutenzione di 5 m rispetto al margine delle acque allo scopo di garantire la manutenzione delle rive e delle opere di protezione è legittima. L'ammissibilità di una riduzione di tale striscia al di sotto dei 5 m deve essere valutata secondo criteri di proporzionalità. A nostro avviso, nel presente caso è determinante unicamente il fatto che le misure a protezione contro le piene possano essere realizzate in pari qualità con riguardo a tempi d'intervento, qualità e onere causato dai lavori anche se in alcuni punti la striscia di manutenzione risulta ridotta.

² FRITZSCHE, Kommentar GSchG, art. 36a, marg. 104 seg.

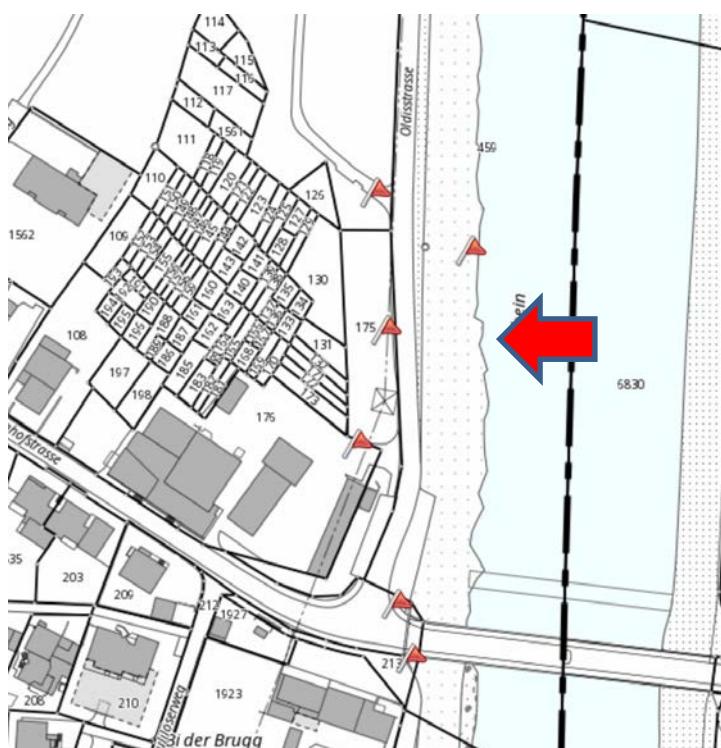
³ HEPPERLE, Kommentar WBG, art. 4, marg. 8.

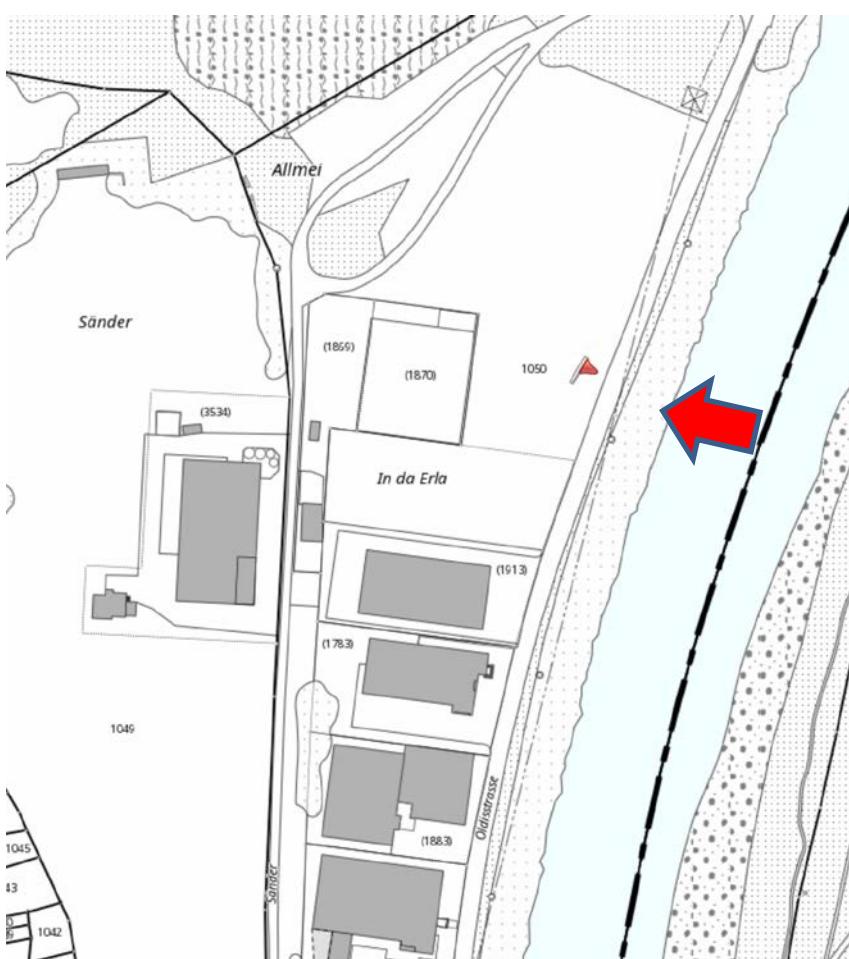
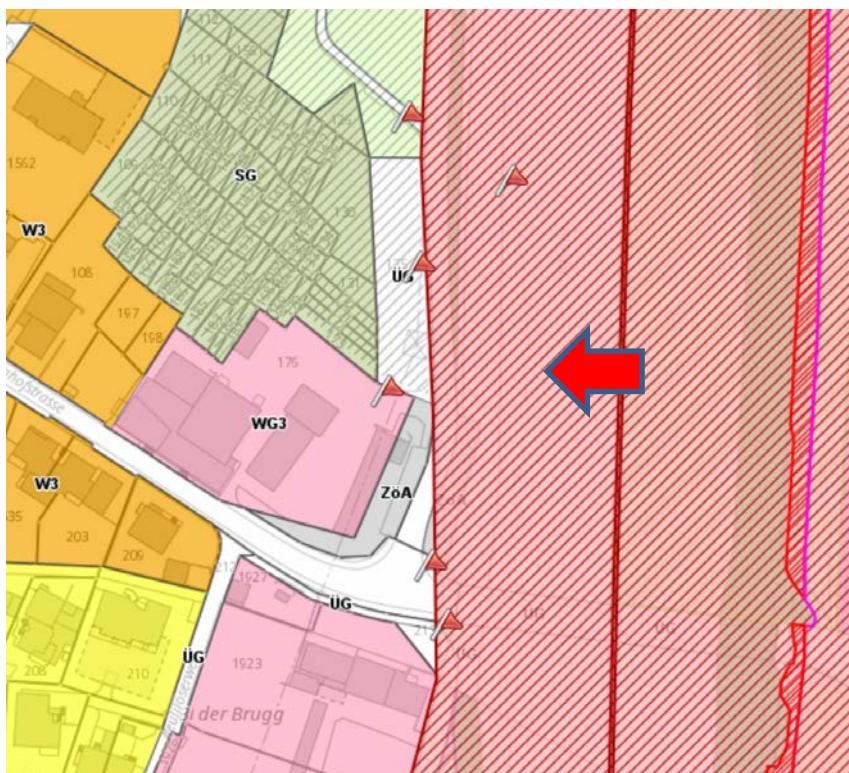
⁴ UFFICIO FEDERALE DELLE ACQUE E DELLA GEOLOGIA, Protezione contro le piene dei corsi d'acqua, direttive 2001, p. 18.

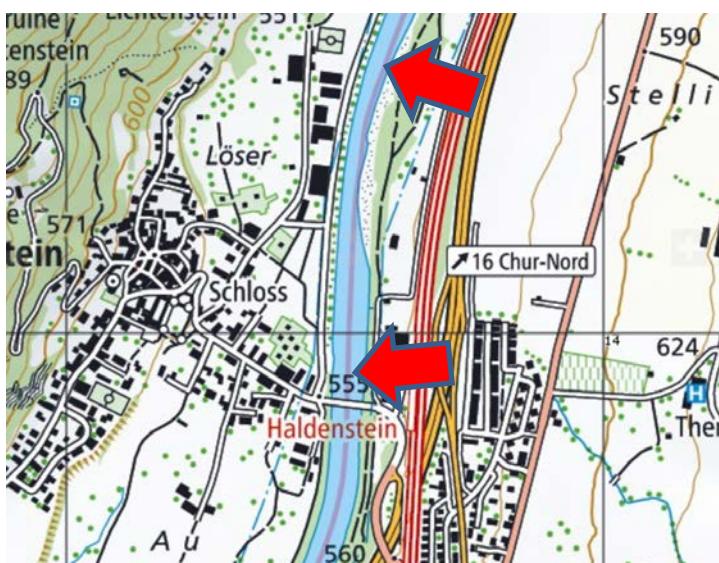
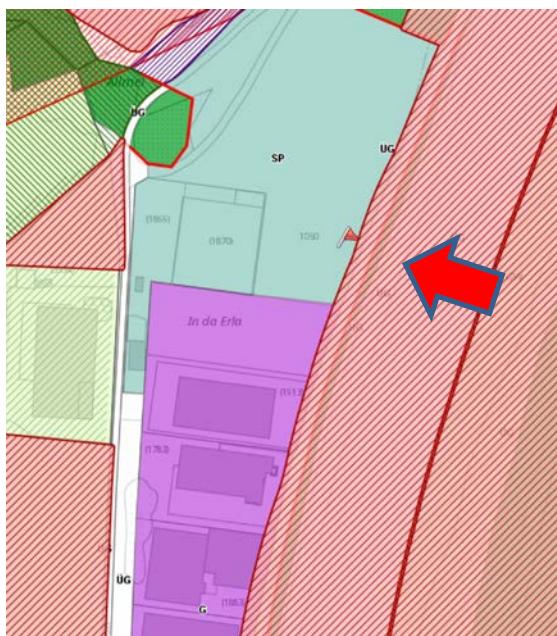
1.7. PL n. 2016-0075 (Comune di Haldenstein): spazio riservato alle acque del Reno alpino

Il caso

- ²⁶ Nel corso della revisione parziale della pianificazione locale, il Comune intende ridurre in diversi punti lo spazio riservato alle acque del Reno alpino. Nel rapporto di pianificazione e di partecipazione si spiega al riguardo che nei punti interessati lo spazio riservato alle acque non soddisferebbe le funzioni naturali a lungo termine. Sarebbe perciò opportuno adeguare lo spazio riservato alle acque alla situazione di edificazione, tanto più che la zona sarebbe da considerare come densamente edificata. Su diverse particelle non edificate esisterebbero progetti di costruzione che potrebbero essere realizzati soltanto con uno spazio riservato alle acque ridotto. Inoltre la riduzione permetterebbe di utilizzare superfici secondo lo scopo della zona (zona sportiva) e di dare attuazione al piano di quartiere esistente ("Tor" e "Brugg").







Valutazione

- 27 Anzitutto si deve di principio richiamare l'attenzione sul fatto che nella sua prassi più recente il Tribunale federale sostiene che lo spazio riservato alle acque deve garantire le esigenze in termini di spazi del corso d'acqua in un'ottica di lungo termine, indipendentemente dall'esistenza di progetti di rivitalizzazione concreti.⁵ In questo modo viene invalidata l'argomentazione sovente addotta secondo la quale non sarebbe da attendersi una rivitalizzazione del corso d'acqua in un prossimo futuro. La valutazione che segue viene effettuata individualmente per ciascuna particella:

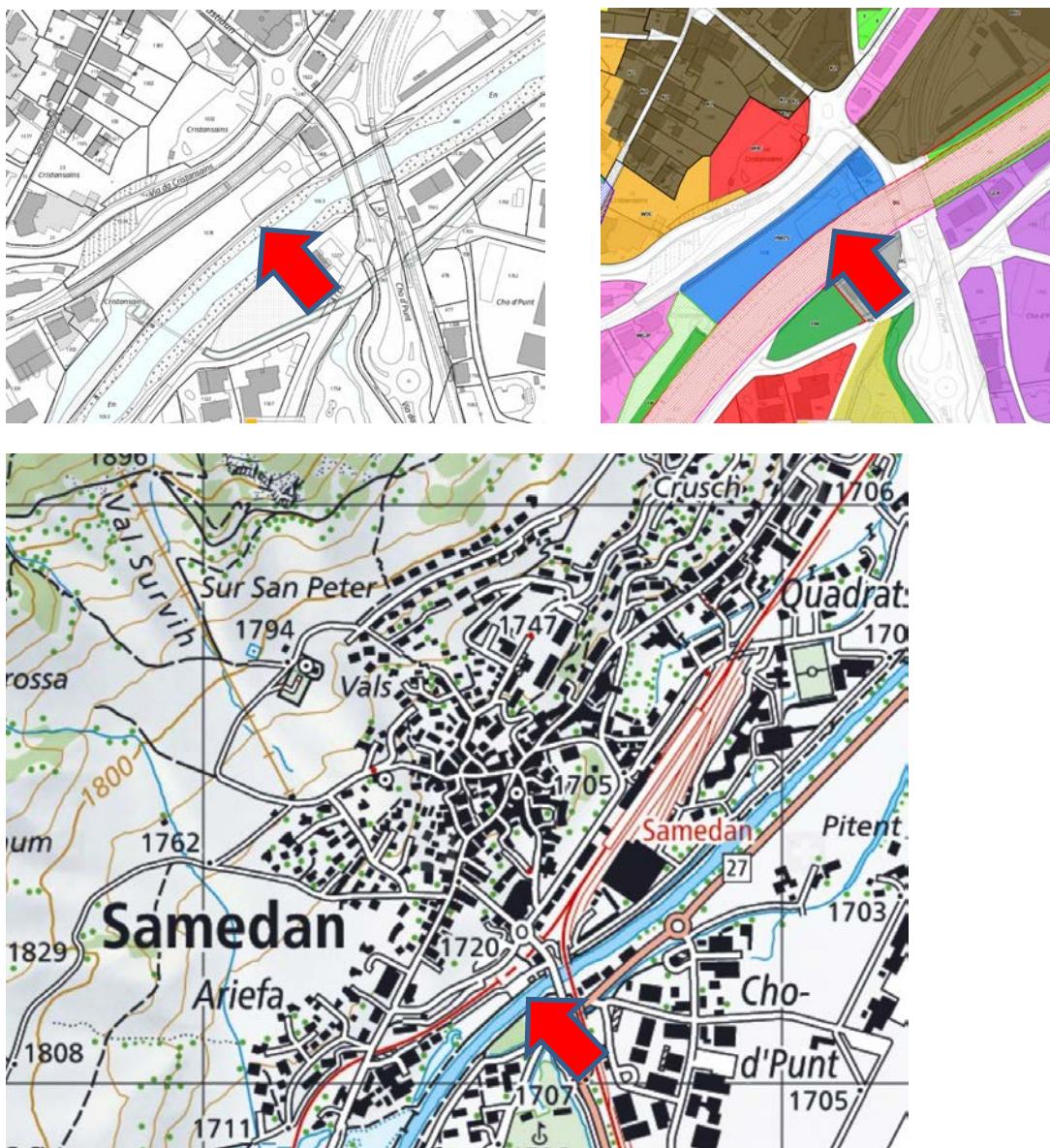
⁵ DTF 140 II 428 consid. 8.1, pag. 436.

- ²⁸ Particella n. 213: la particella si trova in posizione periferica rispetto al nucleo del paese e confina con il corso d'acqua. Come già spiegato riguardo al Caznerbach (caso n. 1.3.), secondo la prassi del Tribunale federale in casi simili non sussiste un interesse preponderante a un'edificazione densificata dello spazio riservato alle acque. Lo sviluppo dell'insediamento del quartiere residenziale deve avvenire verso l'interno, in senso opposto rispetto al corso d'acqua. Nel presente caso a una riduzione dello spazio riservato alle acque potrebbe opporsi anche la protezione contro le piene, in considerazione della sovrapposizione con la zona di pericolo.
- ²⁹ Particella n. 35: particella stradale, riguardo alla quale non vi sono interessi a una densificazione urbana.
- ³⁰ Particella n. 176: idem come particella n. 213.
- ³¹ Particella n. 175: particella nell'altro territorio comunale, al di fuori del nucleo del villaggio, confinante con il corso d'acqua, nella zona di pericolo. Nessuna riduzione dello spazio riservato alle acque.
- ³² Particella n. 95: zona agricola, in posizione periferica, riguardo alla quale non vi sono interessi a una densificazione urbana.
- ³³ Particella n. 459: zona riparia / scarpata, chiaramente da attribuire allo spazio riservato alle acque.
- ³⁴ Particella n. 1050: zona artigianale / zona sportiva: in posizione periferica, separata dal centro del villaggio, confinante con il corso d'acqua, non densamente edificata. Nessuna riduzione dello spazio riservato alle acque.

1.8. PL n. 2011/0816, 2012/0280, 2014/0154, 2015/0090 (Comune di Samedan): Sper l'En

Il caso

- ³⁵ Nel corso della revisione parziale della pianificazione locale il Comune di Samedan ha modificato la destinazione della zona dalla precedente ZEIP in una zona alberghiera e residenziale (ZAR). In questa occasione è stata ridotta la linea di distanza dal corso d'acqua rispetto all'Inn. Nella decisione su ricorso del 14 gennaio 2014 il Governo è giunto alla conclusione che il mancato rispetto della distanza dalle acque sarebbe legittimo, tanto più che la zona in questione sarebbe da considerare "in prevalenza edificata".



- 36 La revisione parziale PL ha superato una procedura di ricorso presso tutte le istanze e un rinvio al TA. Nella sentenza del 16 febbraio 2016 il TA ha confermato la conciliabilità della revisione parziale PL con le disposizioni della legge sulla protezione delle acque. Tuttavia nella propria motivazione e per le proprie conclusioni il Tribunale utilizza come sinonimi i concetti di "in prevalenza edificato" e "densamente edificato", facendo riferimento al Governo e alle valutazioni dei servizi specializzati cantonali. Si pone la questione se il settore Sper l'En interessato dalla revisione parziale PL sia da considerare "densamente edificato" ai sensi dell'art. 41a cpv. 4 lett. a OPAC.

Valutazione

- ³⁷ Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, i concetti "in prevalenza edificato" e "densamente edificato" non vanno equiparati. Il concetto di "zona densamente edificata" utilizzato nell'art. 41a cpv. 4 lett. a OPAC pone requisi più severi alla situazione di edificazione.⁶
- ³⁸ Se nel presente caso l'attenzione venisse posta unicamente sulla zona Sper l'En e sul terreno lungo l'Inn, una "edificazione densa" sarebbe dubbia. Il settore da esaminare si trova in posizione periferica rispetto al centro storico del villaggio e presenta più di qualche sporadico vuoto edificatorio. Tuttavia il Tribunale federale richiede che venga scelto un comprensorio da considerare sufficientemente grande, che di norma comprende il territorio comunale. Se si includono i quartieri Ariefa, A l'En e Cho-d'Punt, la zona Sper l'En viene a trovarsi in zona centrale, nelle immediate vicinanze della rotatoria principale del villaggio. Le superfici non ancora edificate per le quali è prevista la modifica della destinazione della zona consentono l'auspicata densificazione urbana e uno sviluppo centripeto dell'insediamento. La zona Sper l'En può quindi essere considerata non soltanto come "in prevalenza edificata", bensì anche come "densamente edificata" ai sensi dell'art. 41a cpv. 4 lett. a OPAC.

1.9. PL n. 2015-0432 (Comune di Silvaplana): zona alberghiera nel nucleo del villaggio

Il caso

- ³⁹ Nel corso della revisione parziale della pianificazione locale il Comune intende tra l'altro modificare la destinazione di zona di una parte della partecella n. 1975 dalla ZEIP a una zona alberghiera nucleo (ZAN). Lungo la nuova ZAN scorre l'Ovel da Vallun. Conformemente al rapporto di pianificazione e di partecipazione si intende rinunciare a una delimitazione dello spazio riservato alle acque poiché nel piano generale delle strutture sarebbe già stata determinata in modo vincolante una linea di distanza dal corso d'acqua.

⁶ TF 1C_558/2015 del 30 novembre 2016 (Altendorf), consid. 2.7 con ulteriori rimandi



- 40 Si osserva che lo spazio riservato alle acque dell'Ovel da Vallun andrebbe delimitato anche se l'esistente linea di distanza dal corso d'acqua garantirebbe attualmente lo spazio necessario al corso d'acqua. Inoltre il settore interessato dal cambiamento di destinazione è considerato "densamente edificato".

Valutazione

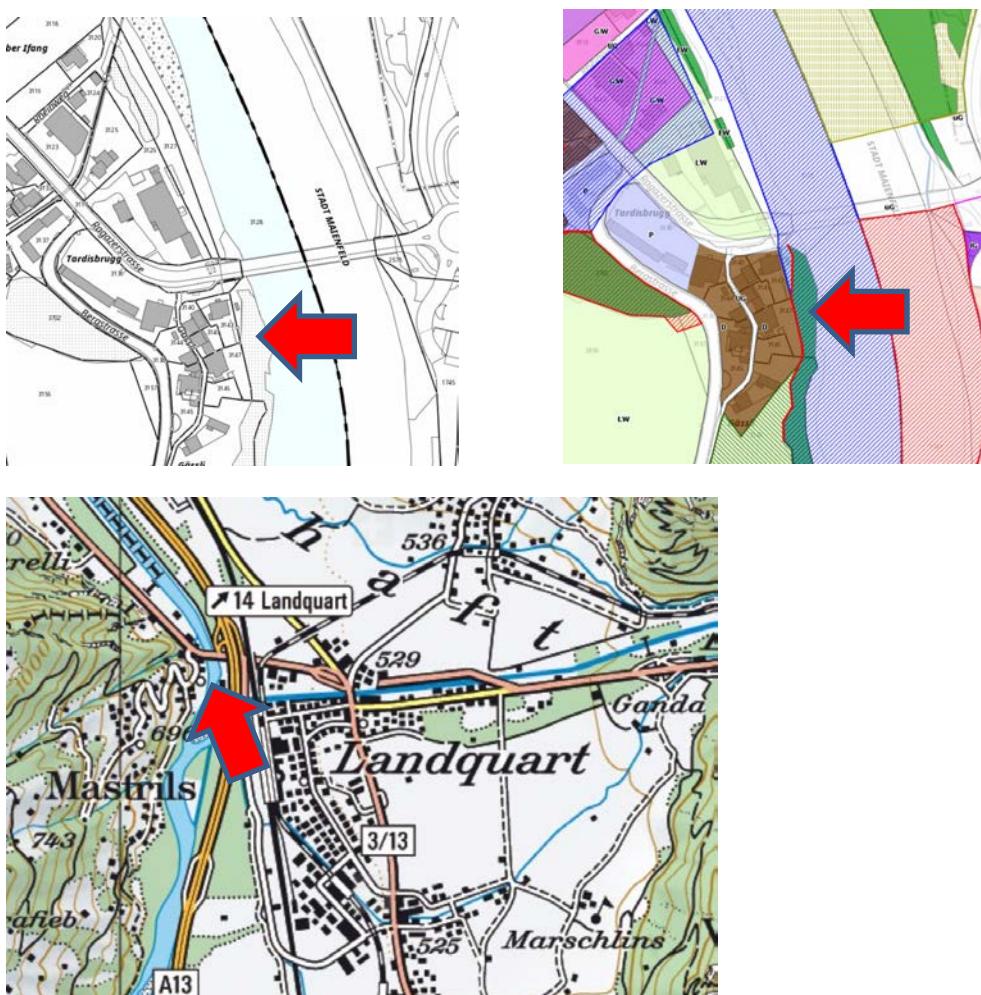
- 41 La valutazione formulata dai servizi specializzati va condivisa. Per quanto è possibile valutare in base agli atti a disposizione, nel presente caso non sono date le condizioni per poter rinunciare a fissare lo spazio riservato alle acque secondo l'art. 41a cpv. 5 OPAC. Inoltre la zona in questione deve essere considerata come "densamente edificata". Non si trova in zona periferica confinante con un corso d'acqua, bensì si trova nella zona insediativa principale del villaggio e viene attraversata dall'Ovel da Vallun. Dal punto di vista urbanistico è auspicabile che questi vuoti edificatori vengano colmati.

1.10. Revisione parziale della pianificazione locale di Landquart: Reno alpino / Schalmans

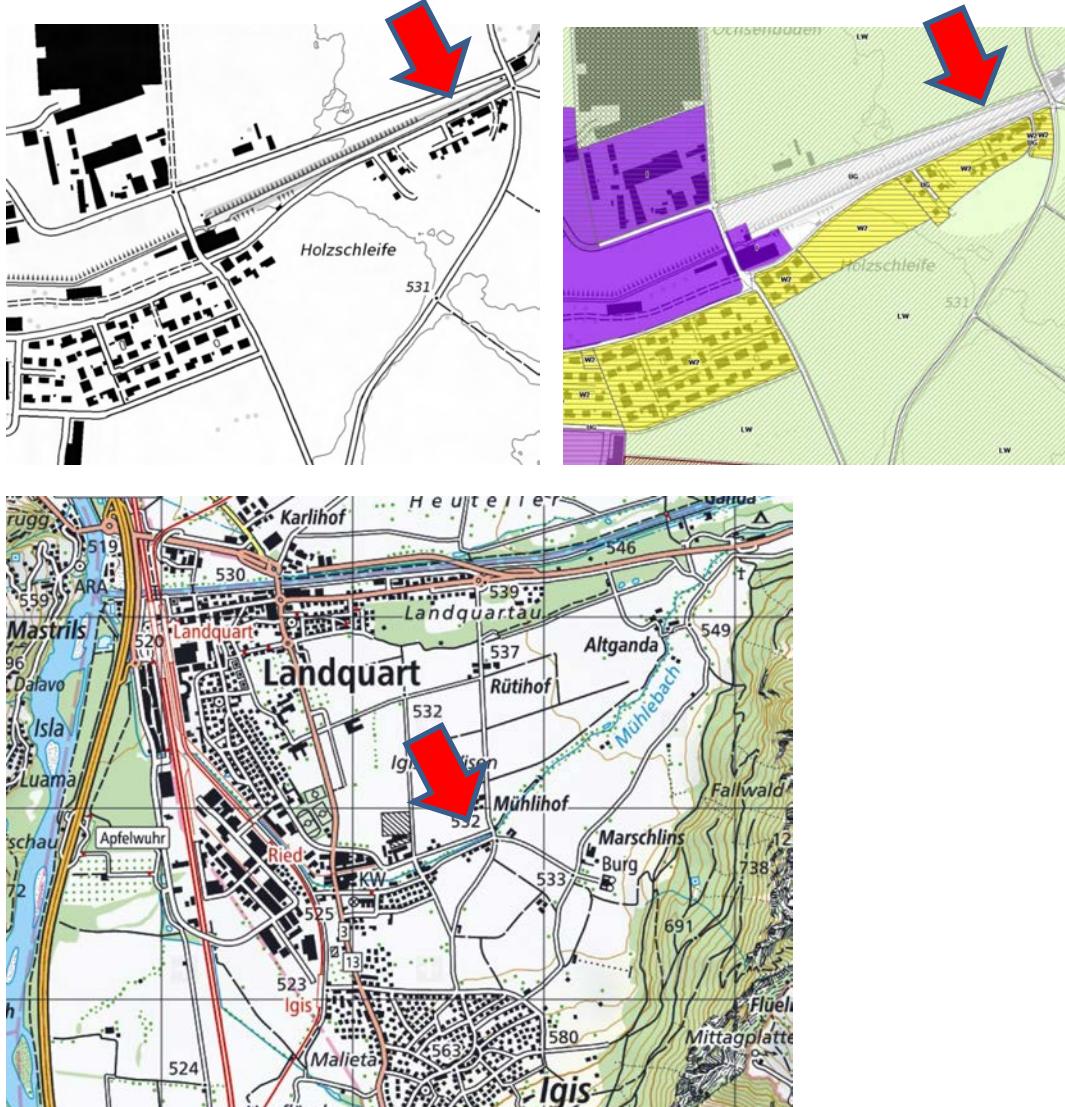
Il caso

- ⁴² A giudizio dei competenti uffici specializzati cantonali, l'area edificata sul lato sinistro subito dopo il ponte Tardis non è da attribuire alla "zona densamente edificata". Una riduzione dello spazio riservato alle acque del Reno alpino non potrebbe perciò essere approvata. Lo stesso vale per la zona Schalmans, che a sua volta non viene considerata come "densamente edificata". Una riduzione dello spazio riservato alle acque del Mühlbach a Igis sarebbe inammissibile.

Situazione Reno alpino:



Situazione Schalmans:



Valutazione

- 43 Il gruppo di case nei pressi del ponte Tardis si trova in posizione periferica rispetto all'area edificabile di Landquart come pure rispetto al centro del villaggio di Mastrils. Gli edifici esistenti confinano con il Reno alpino, che in questo tratto – secondo quanto risulta dalle fotografie agli atti – si presenta contornato da una rigogliosa fascia di vegetazione. La situazione è simile a quella descritta nella decisione del Tribunale federale "Hurden".⁷ In questo punto non sussiste un interesse preponderante a un'edificazione densificata dello spazio riservato alle acque. L'esistenza del gruppo di case in zona periferica e lo sviluppo urbano di Mastrils non dipendono da un'edificazione della zona

⁷ TF 1C_473/2015.

riparia ancora libera. La zona non deve essere qualificata come "densamente edificata".

- ⁴⁴ La situazione a Schalmans è paragonabile a quella descritta nella decisione del Tribunale federale "Dagmarsellen".⁸ Il gruppo di case Schalmans è situato in zona periferica e separato dall'area edificabile prossima al centro da superfici agricole utili. L'area circostante è in ampia misura non edificata. A Schalmans non vi è quindi una "zona densamente edificata".

Conclusioni:

- ⁴⁵ Finora nelle sue sentenze relative al tema della "zona densamente edificata" il Tribunale federale ha sempre applicato un metro di giudizio molto severo. Nel caso di comuni piccoli, il comprensorio da considerare include sempre l'intero territorio comunale. Su questa base il Tribunale federale esamina in particolare la struttura edilizia esistente e la posizione concreta della zona interessata. È degno di nota il fatto che la qualifica di "zona densamente edificata" non ha mai trovato applicazione nel caso di gruppi di case e casali situati in zona periferica, vale a dire separati dall'insediamento principale, e che una tale struttura d'insediamento addirittura esclude l'esistenza di una "zona densamente edificata". I presenti esempi pratici mostrano che questa interpretazione data dalla massima istanza giudiziaria alla fattispecie d'eccezione limita fortemente il margine di manovra nei Grigioni, dove, oltre ai pochi agglomerati, sono tipici e frequenti tali casali e gruppi di case separati dal centro del villaggio.
- ⁴⁶ Gli esempi pratici valutati illustrano inoltre che la disciplina di diritto federale per la determinazione dello spazio riservato alle acque non offre una soluzione idonea nei casi in cui un sito chiave dello sviluppo territoriale situato in periferia e correttamente delimitato nel quadro del processo di pianificazione per gradi entra in conflitto con lo spazio riservato alle acque. Le disposizioni della LPAc e dell'OPAc mirano evidentemente a risolvere i conflitti nei centri urbani. Il legislatore, così come l'autorità che ha emanato l'ordinanza, non ha tenuto conto delle esigenze delle aree rurali, ragione per cui si pone la questione se a tale riguardo non si dovrebbero cercare nuove soluzioni. Tra le possibilità da prendere in considerazione, quella di completare le fattispecie d'eccezione nell'OPAc per via politica oppure di colmare le lacune giuridiche nell'applicazione del diritto. Quest'ultima soluzione è naturalmente sempre associata a corrispondenti rischi procedurali.

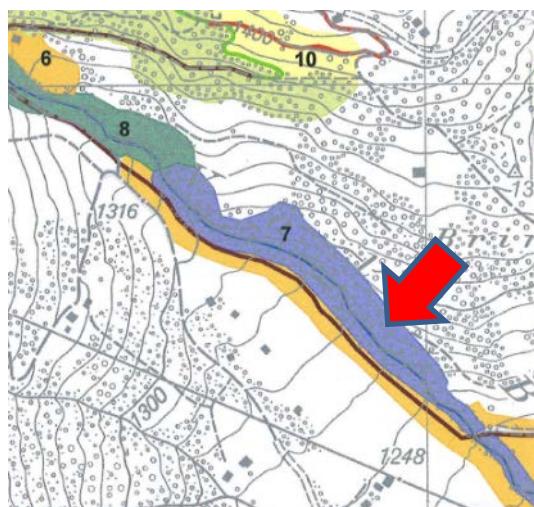
⁸ DTF 140 II 428.

2. Esempi pratici relativi a edifici e impianti al di fuori delle zone edificabili

2.1. EFZ n. 2015-0172 (Comune di Laax): nuovo percorso per mountain bike

Il caso

- ⁴⁷ L'oggetto della domanda di costruzione è costituito dal rinnovo, dall'ampliamento e dal parziale spostamento dell'impianto per mountain bike "Never End Trail" – 2^a tappa nel Comune di Laax. La parte inferiore del percorso per mountain bike nei pressi di Laax-Murschets, esistente già dal 1997, è stata in parte rifatta o risanata. Nel tratto in Val Buglina il percorso per mountain bike è stato spostato al margine del bosco e presenta a tratti una distanza di pochi metri dal Ual Val Buglina. Stando alla domanda di costruzione, in questo settore il percorso per mountain bike si trovava all'interno dello spazio riservato alle acque conformemente alle disposizioni transitorie della modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque del 4 maggio 2011.



- ⁴⁸ L'autorizzazione di un percorso per mountain bike lungo il Ual Val Buglina è stata controversa, poiché il percorso per mountain bike all'interno della distanza dalle acque non sarebbe né a ubicazione vincolata, né di interesse pubblico. L'autorizzazione è stata rilasciata il 1° maggio 2015 con diverse condizioni. È stato tra l'altro disposto che nel settore della "Val Buglina" l'impianto per mountain bike "dove è troppo vicino al settore deve essere spostato in direzione dei prati mediante recinzioni".

Valutazione

- ⁴⁹ Anzitutto si pone la questione se un percorso per mountain bike rientri davvero nel concetto di impianto per il quale può essere rilasciata un'autorizzazione d'eccezione secondo l'art. 41c cpv. 1 OPAc. L'art. 41c cpv. 1 OPAc non menziona esplicitamente i percorsi per mountain bike tra gli impianti di interesse pubblico che possono essere realizzati all'interno dello spazio riservato alle acque se è data l'ubicazione vincolata. L'elenco comprende "impianti (...) come percorsi pedonali e sentieri, centrali idroelettriche ad acqua fluente o ponti". Come risulta già dalla formulazione, tale elenco non è esauritivo. Per via dell'elenco di carattere esemplificativo e in particolare per via della menzione esplicita dei percorsi pedonali e dei sentieri, non vi è ragione oggettiva per non riconoscere anche le piste ciclabili quali impianti di interesse pubblico ai sensi dell'art. 41c cpv. 1 OPAc. Hanno pur sempre in ampia misura lo stesso scopo dei percorsi pedonali, vale a dire la realizzazione del traffico lento. Ai percorsi per mountain bike o in generale alle piste ciclabili non può inoltre essere disconosciuto un interesse pubblico. Il mantenimento e la costruzione di vie ciclabili e pedonali figurano pur sempre tra i principi pianificatori di cui all'art. 3 cpv. 3 lett. c LPT. Conformemente al rapporto esplicativo dell'UFAM concernente la modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque, anche i percorsi con valore ricreativo rientrano nell'interesse pubblico; in analogia tale interesse pubblico può essere riconosciuto anche ai percorsi per mountain bike.
- ⁵⁰ In una fase successiva deve essere esaminata l'ubicazione vincolata nel caso concreto. Come spiegato nella perizia giuridica (marg. 56) è sufficiente un'ubicazione vincolata relativa. Devono in fin dei conti sussistere ragioni particolarmente importanti e oggettive che fanno apparire l'ubicazione desiderata (o nel presente caso il tracciato desiderato) all'interno dello spazio riservato alle acque molto più favorevole rispetto a un'ubicazione al di fuori dello spazio riservato alle acque. Se ciò sia il caso deve essere valutato nel quadro di una ponderazione degli interessi. Ragioni oggettive che nel presente caso potrebbero andare a sostegno di un'ubicazione all'interno dello spazio riservato alle acque potrebbero essere la configurazione del suolo o un sentiero preesistente. Dagli atti non risulta con piena certezza in quale misura sussistessero simili ragioni. Evidentemente tali ragioni non sono state considerate sufficientemente valide, poiché l'UST-GR ha disposto uno spostamento del percorso per mountain bike allontanandolo dal torrente in direzione dei prati. Tale decisione non era certamente da censurare.

2.2. EFZ n. 2015-0085 (Comune di Trimmis): ampliamento della pista ciclabile lungo il Reno (asfaltatura)

Il caso

- ⁵¹ La domanda di costruzione ha ad oggetto l'ampliamento della pista ciclabile Maschänser Rüfe - Dorf Rüfe a Trimmis. La pista ciclabile oggi esistente fa parte del percorso cicloescursionistico n. 2 e presenta una superficie naturale in ghiaia. Secondo la domanda di costruzione è prevista l'asfaltatura della pista ciclabile su un tratto lungo 1'290 metri. Il progetto di costruzione si trova all'interno dell'oggetto golenale n. A-25 di importanza regionale "Trimmer Rodauen".



- ⁵² Nel quadro della procedura EFZ la pista ciclabile è stata considerata come a ubicazione non vincolata dal punto di vista della legge sulla protezione delle acque e andrebbe preso in considerazione un suo spostamento al margine della gola. È vero che per la pista ciclabile esistente vale la garanzia dei diritti acquisiti. Ciò comprenderebbe tuttavia soltanto la manutenzione necessaria alla conservazione della pista ciclabile nella misura esistente. Un ampliamento della pista nonché la sua asfaltatura non potrebbero essere considerate misure di manutenzione e sarebbero inammissibili. La valutazione dell'asfaltatura è inoltre risultata negativa dal punto di vista della protezione della natura. L'autorizzazione è stata rilasciata con condizioni. Al posto del rivestimento in asfalto deve essere utilizzato uno strato portante stabilizzato con cemento e all'interno dell'area boschiva la pista non può superare i 3 metri di larghezza.

Valutazione

- ⁵³ Una pista ciclabile rappresenta un "impianto" ai sensi dell'art. 41c cpv. 1 OPAC.⁹ La pista ciclabile qui oggetto di valutazione è preesistente, ragione per cui vale la protezione della situazione di fatto conformemente all'art. 41 cpv. 3 OPAC.¹⁰ La pista ciclabile si trova al di fuori della zona edificabile, ragione per cui trova applicazione la protezione della situazione di fatto ampliata, a norma delle disposizioni di cui all'art. 24c LPT e all'art. 42 OPT.¹¹ Oltre a lavori di manutenzione e a semplici lavori di rinnovo sono quindi ammessi anche rinnovi, trasformazioni parziali e ampliamenti moderati. Anche qui va però osservato il principio dell'identità, vale a dire che l'"identità sostanziale" dell'attuale impianto deve essere di principio salvaguardata per quanto riguarda estensione, aspetto esterno nonché destinazione d'uso e non devono essere creati effetti sostanzialmente nuovi sul regime di utilizzazione, sull'urbanizzazione e sull'ambiente. Infine è fatta salva la compatibilità con le importanti esigenze della pianificazione territoriale (art. 24c cpv. 5 LPT). La valutazione dell'identità richiede una ponderazione generale di tutte le circostanze; la presa in considerazione delle importanti esigenze della pianificazione territoriale deve avvenire nel quadro di una ponderazione degli interessi completa.
- ⁵⁴ Nel presente caso questi principi sono determinanti in particolare con riguardo alla questione dell'asfaltatura. Da un lato si deve tenere conto del fatto che la pista ciclabile fa parte del percorso cicloescursionistico nazionale n. 2 molto frequentato e che funge inoltre da collegamento per pendolari disceso dalla strada cantonale sull'asse Zizers - Stazione di Haldenstein - Coira. L'asfaltatura della pista ciclabile n. 2 tra Tamins e Landquart è prevista quale misura n. 117 dal programma d'agglomerato di Coira approvato da Confederazione e Cantone nonché dal piano direttore regionale del Grigioni settentrionale. In questo senso, a sostegno di un'asfaltatura vi sono importanti interessi. Al contempo non si può disconoscere che un'asfaltatura comporta un effetto considerevole per l'aspetto esterno nonché per la destinazione d'uso del percorso attuale ed è quindi senz'altro idonea a produrre nuovi effetti sostanziali sull'ambiente. Inoltre l'area si trova all'interno di una golena di importanza regionale e stando agli atti l'asfaltatura potrebbe rappresentare una barriera per piccoli animali. Alla luce di questi interessi contrastanti, la soluzione adottata nell'autorizzazione, ossia di utilizzare uno strato portante

⁹ cfr. in merito marg. 51 sopra.

¹⁰ Parto dal presupposto che la pista ciclabile sia in origine stata realizzata legalmente; la possibilità di utilizzare la pista ciclabile in modo conforme alla destinazione è notoria.

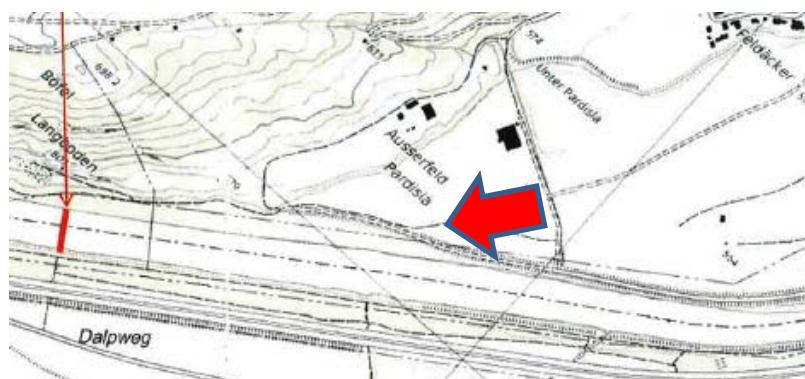
¹¹ cfr. perizia marg. 88 segg.; di conseguenza la questione dell'ubicazione vincolata non si pone.

stabilizzato con cemento al posto del rivestimento in asfalto, risulta opportuna. Ciò soprattutto in considerazione del fatto che la tratta da asfaltare è relativamente lunga.

2.3. EFZ n. 2016-0596 (Città di Coira): ampliamento della pista ciclabile lungo il Reno e costruzione di un nuovo ponte sul Reno (asfaltatura)

Il caso

- ⁵⁵ La domanda di costruzione aveva ad oggetto il ponte ciclopedonale per collegare Coira e Haldenstein all'altezza della Scalettastrasse. Il ponte ciclopedonale destinato al traffico lento è parte integrante del piano generale di urbanizzazione (PGU) di Coira; nel PGU del Comune di Haldenstein la posizione del nuovo allacciamento è stata definita dal prolungamento della Scalettastrasse e dalla fine del sentiero sul lato di Haldenstein ed è così stata ripresa nel Piano direttore cantonale. Sul lato di Haldenstein, il collegamento conduce lungo il Reno verso il villaggio su un sentiero campestre esistente.



Valutazione

- ⁵⁶ L'ammissibilità del ponte ciclopedonale è indiscussa; sussistevano divergenze d'opinione soltanto riguardo alla via d'accesso sul lato di Haldenstein a partire dal profilo 1513.61 (in direzione di Haldenstein). Questo tratto del percorso si trova all'interno dello spazio riservato alle acque determinato provvisoriamente. È chiaro che la pista ciclabile rappresenta un impianto ai sensi dell'art. 41c cpv. 1 OPAC.¹² Si deve esaminare unicamente la questione dell'ubicazione vincolata nel presente caso. Come già spiegato nella perizia (marg. 56 segg.), affinché possa essere asserita un'ubicazione vincolata in

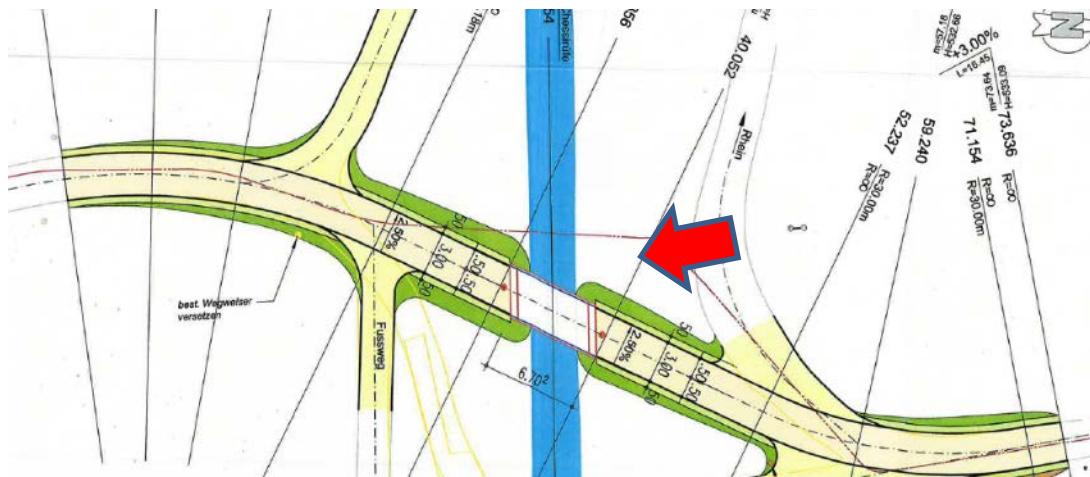
¹² Cfr. marg. 51.

senso positivo, conformemente alla prassi del Tribunale federale non è necessario che un'ubicazione nella zona edificabile o nel presente caso al di fuori dello spazio riservato alle acque sia assolutamente esclusa. È sufficiente l'ubicazione vincolata relativa, qualora motivi importanti facciano apparire un'ubicazione all'interno dello spazio riservato alle acque come considerevolmente più vantaggiosa rispetto ad altre ubicazioni al di fuori dello spazio riservato alle acque (cfr. in merito al tutto DTF 141 II 245 consid. 7.6.1). Nel presente caso va confermata l'esistenza di una tale situazione. In base agli atti, non sussistono interessi importanti legati alla protezione della natura e del paesaggio contrari a una pista ciclabile all'interno dello spazio riservato alle acque. In particolare, l'area non si trova all'interno di un inventario e non gode di un'altra protezione particolare. Non sono interessati nemmeno gli obiettivi di protezione di cui all'art. 36a cpv. 1 LPAc. D'altro lato vi sono fattori tecnici, d'esercizio ed economici chiaramente a sostegno del tracciato scelto. Il collegamento ciclabile previsto è già esistente, almeno come sentiero pedonale, e rappresenta la continuazione del collegamento già esistente che dal villaggio di Haldenstein conduce in direzione Ausserfeld / Pardisla, si riallaccia alla rete esistente e può essere realizzato senza grande dispendio. In queste circostanze è senz'altro giustificato supporre un'ubicazione vincolata relativa.

2.4. EFZ n. 2016-0941 (Comune di Zizers): demolizione del ponte ciclabile e ricostruzione con spostamento di ca. 20 metri (asfaltatura)

Il caso

- ⁵⁷ L'oggetto della domanda di costruzione è costituito dalla sostituzione del ponte ciclabile esistente sopra la "Chessirüfe" a Zizers. Secondo quanto previsto, il ponte in legno esistente deve essere sostituito da un ponte in acciaio, con contestuale adeguamento del tracciato alle nuove esigenze di sicurezza. Il percorso ciclabile che attraversa il ponte fa parte dei percorsi ciclabili nazionali. L'asfaltatura della via carrabile è contestata poiché l'oggetto si troverebbe all'interno della gola di importanza regionale "Rheinauen von Zizers bis Mastrils".



Valutazione

- 58 La pista ciclabile rappresenta un "impianto" ai sensi dell'art. 41c cpv. 1 OPAc. Inoltre, la pista ciclabile e il ponte sono preesistenti, di conseguenza trovano applicazione le norme relative alla protezione della situazione di fatto ampliata.¹³
- 59 Per quanto riguarda le questioni relative al carattere dell'impianto, dell'interesse pubblico e dell'ubicazione vincolata si può rinviare alle spiegazioni relative ai casi precedenti. Secondo me questi criteri sono indiscutibili e chiaramente dati. Soltanto la questione dell'asfaltatura rappresenta un tema di discussione. Conformemente alla guida attuativa mobilità lenta n. 5 (manuale Pianificazione di percorsi ciclabili) dell'Ufficio federale delle strade (USTRA), quale obiettivo il manto stradale (asfalto o cemento) dei percorsi ciclabili dovrebbe essere il più liscio e regolare possibile, in particolar modo nel caso dei percorsi destinati agli spostamenti quotidiani.¹⁴ Se lungo il percorso ciclabile sono integrati segmenti con rivestimento naturale (p. es. attraversamento di un'area protetta) sarà necessario assicurarsi che la sua qualità e la manutenzione siano adeguate.¹⁵ Il contenuto di questa guida attuativa deve essere inteso quale raccomandazione, la quale deve tuttavia confluire ed essere esaminata nella ponderazione degli interessi di ogni singolo caso.
- 60 Nel presente caso si tratta di una pista ciclabile esistente, per la quale valgono di conseguenza i principi della garanzia dei diritti acquisiti ampliata.¹⁶ Dal

¹³ Cfr. perizia giuridica marg. 87

¹⁴ Guida attuativa mobilità lenta n. 5 disponibile su:

<https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/tba/fly/dokumentation/hbly/Seiten/default.aspx>, pag. 28.

¹⁵ Guida attuativa mobilità lenta n. 5, pag. 29.

¹⁶ Cfr. perizia giuridica marg. 89 e segg.

punto di vista concettuale, la modifica di un rivestimento è da considerare quale rinnovo o trasformazione parziale ai sensi dell'art. 24c LPT. La sua ammissibilità si valuta in base al fatto se l'identità dell'impianto, inclusa l'area circostante, rimane preservata nei tratti essenziali; in ogni caso sono fatte salve le importanti esigenze della pianificazione territoriale (art. 24c cpv. 5 LPT).

- ⁶¹ Conformemente agli atti, la prevista asfaltatura si limita al ponte stesso e alla parte precedente e successiva al ponte. Probabilmente per ragioni tecniche, non sono state sollevate obiezioni all'asfaltatura del ponte. L'asfaltatura di due tratti relativamente brevi prima e dopo il ponte non comporta una modifica sostanziale dell'impianto per quanto riguarda l'estensione, l'aspetto esterno nonché la destinazione d'uso. Non sono nemmeno attesi nuovi effetti sostanziali sul regime di utilizzazione, sull'urbanizzazione o sull'ambiente. Stando a quanto accertato dal servizio specializzato cantonale competente, "l'asfaltatura del breve tratto di percorso comporta tutt'al più un pregiudizio lieve alla golena". In questo senso non sussistono nemmeno importanti esigenze pianificatorie (inclusa la protezione della natura e del paesaggio) contrarie all'asfaltatura prevista. Alla luce di queste spiegazioni, l'asfaltatura richiesta nel tratto previsto è quindi ammissibile. Si dovrebbe decidere diversamente qualora il tratto da asfaltare fosse considerevolmente più lungo e provocasse un serio pregiudizio alla golena. In tal caso agli interessi pianificatori andrebbe probabilmente attribuito un peso maggiore.

Conclusioni relative al tema percorsi ciclabili / per mountain bike

- ⁶² Benché i percorsi ciclabili e per mountain bike non siano esplicitamente menzionati nell'art. 41c cpv. 1 OPAc, rappresentano "impianti di interesse pubblico" conformemente a tale disposizione. Il concetto di impianto conformemente all'art. 41c cpv. 1 è illustrato a titolo esemplificativo e non esaustivo, percorsi ciclabili e per mountain bike servono perlopiù al medesimo scopo dei percorsi pedonali, menzionati esplicitamente, ovvero alla realizzazione del traffico lento, ragione per cui i percorsi ciclabili e per mountain bike devono essere equiparati ai percorsi pedonali e ai sentieri per quanto riguarda il concetto di impianto.
- ⁶³ Nell'esame dell'ubicazione vincolata si deve partire dall'ubicazione vincolata relativa. Ciò significa che in fin dei conti devono sussistere ragioni particolarmente importanti e oggettive che fanno apparire l'ubicazione desiderata o il

tracciato scelto all'interno dello spazio riservato alle acque molto più favorevole rispetto a un'ubicazione al di fuori dello spazio riservato alle acque. Ciò va valutato nel quadro di una ponderazione degli interessi, sulla base di ragioni oggettive (configurazione del suolo, sentiero preesistente, ecc.). Quanto più rilevanti sono nel caso concreto gli interessi della protezione della natura (LPN/protezione del paesaggio, ecc.), tanto minore sarà la possibilità di giustificare l'ubicazione vincolata all'interno dello spazio riservato alle acque con ragioni tecniche, d'esercizio ed economiche. Inversamente, a questi ultimi fattori viene attribuito maggiore peso se il percorso ciclabile e per mountain bike all'interno dello spazio riservato alle acque non va a toccare aspetti ecologici o paesaggistici (o questi sono soltanto di scarsa entità).

- ⁶⁴ Per i percorsi ciclabili e per mountain bike esistenti valgono i principi della garanzia dei diritti acquisiti ampliata. Nei casi in cui deve essere esaminata una modifica della pavimentazione nel senso di un'asfaltatura, la sua ammissibilità viene valutata in base al fatto se l'identità dell'impianto, inclusa l'area circostante, rimane preservata nei tratti essenziali; in ogni caso sono fatte salve le importanti esigenze della pianificazione territoriale. Quanto minori sono gli interessi della protezione della natura e del paesaggio, tanto più è giustificabile l'esigenza di un'asfaltatura di piste ciclabili. A tale riguardo devono essere tenuti in considerazione anche gli interessi del traffico lento; quanto maggiore è questo interesse (nazionale o regionale), tanto più è giustificata un'asfaltatura delle piste ciclabili. Nemmeno l'esistenza di una gola esclude di principio un'asfaltatura, purché l'intervento sia contenuto e limitato a un breve tratto. Sovente gli interventi possono essere attenuati anche grazie a oneri opportuni.

2.5. EFZ n. 2013-0166 (Comune di Scuol): rimessa / stalla per bestiame minuto (demolizione e ricostruzione)

Il caso

- ⁶⁵ La domanda di costruzione aveva ad oggetto la demolizione e ricostruzione di una rimessa / stalla per bestiame minuto nel Comune di Scuol. L'edificio si trova all'interno dello spazio riservato alle acque secondo le disposizioni transitorie. L'UST-GR ha rilasciato al progetto di costruzione il necessario permesso EFZ con determinati oneri (tuttavia non concernenti lo spazio riservato alle acque).

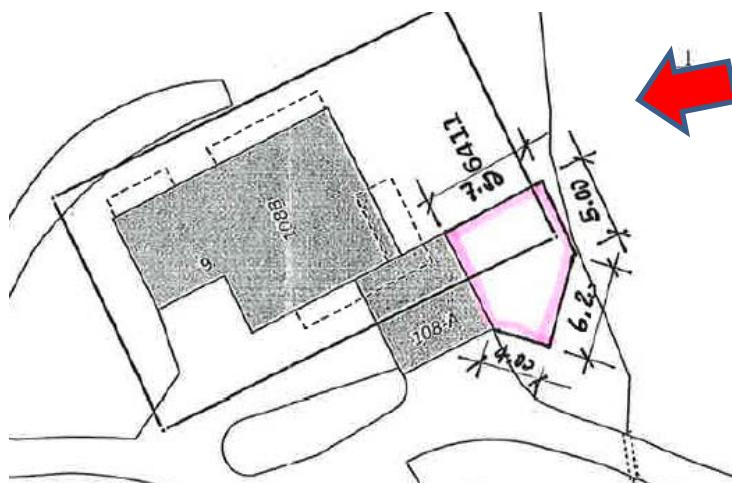
Valutazione

- ⁶⁶ Per il fabbricato esistente vigeva la protezione della situazione di fatto ampiata, a norma delle disposizioni di cui all'art. 24c LPT (cfr. perizia giuridica marg. 86 e segg.). L'identità dell'edificio sostitutivo è stata a ragione confermata. L'edificio sostitutivo non lede gli interessi pubblici della protezione contro le piene o della funzione ecologica del corso d'acqua, ragione per cui nulla si opponeva al rilascio dell'autorizzazione.

2.6. EFZ n. 2015-0579 (Comune di Davos): ampliamento di garage nel settore di un corso d'acqua messo in galleria

Il caso

- ⁶⁷ La domanda di costruzione ha ad oggetto la costruzione di un garage in zona agricola (annessione di un garage supplementare a un garage doppio esistente). La costruzione annessa confina direttamente con un torrente messo in galleria. L'UST-GR ha emanato la decisione EFZ in virtù dall'art. 24c LPT in unione con gli art. 42 e 43a OPT.



Valutazione

- ⁶⁸ Conformemente all'art. 41a cpv. 5 lett. b OPAC, in caso di corsi d'acqua messi in galleria è possibile rinunciare a determinare lo spazio riservato alle acque se non vi si oppongono interessi preponderanti. Di norma la rinuncia avviene nel quadro della pianificazione dell'utilizzazione comunale (cfr. perizia marg. 44). Finché non è stato determinato lo spazio riservato alle acque, fanno stato di principio le prescrizioni conformemente alle disposizioni tran-

sitorie. Per la costruzione del garage non entra in considerazione un'autorizzazione d'eccezione, poiché non sussiste una fattispecie d'eccezione secondo l'art. 41c cpv. 1 OPAC.

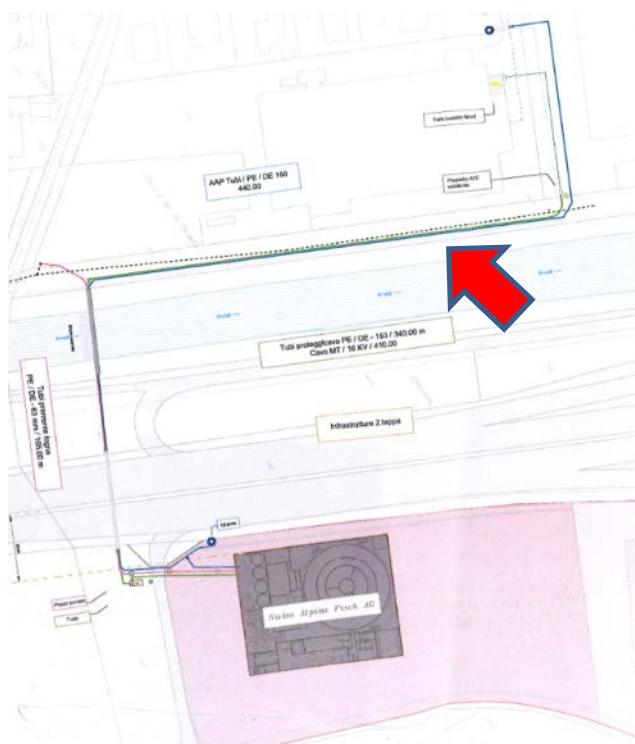
- ⁶⁹ Nel caso di un torrente messo in galleria non è tuttavia opportuno applicare le disposizioni transitorie nel quadro di una domanda di costruzione, se al momento della valutazione della domanda è già possibile valutare e decidere se si rinuncia alla delimitazione di uno spazio riservato alle acque nel settore del torrente messo in galleria. Fino alla determinazione definitiva dello spazio riservato alle acque, nel settore di corsi d'acqua messi in galleria (e di altre fattispecie di cui all'art. 41a cpv. 5 OPAC) si raccomanda di decidere nel quadro dell'esame di domande concrete se si possa rinunciare a determinare lo spazio riservato alle acque. A questo proposito si deve dapprima esaminare se debba essere disposta una rivitalizzazione delle acque conformemente all'art. 38a LPAc.¹⁷ Se dopo l'esame dei punti di vista determinanti risulta possibile rinunciare a una rivitalizzazione, si dovrà soltanto decidere se sussistano (anche nel singolo caso) interessi preponderanti contrari a una rinuncia alla determinazione dello spazio riservato alle acque per il corso d'acqua messo in galleria. Questi interessi preponderanti sono quelli di cui si deve tenere conto anche nel quadro dell'art. 41c cpv. 1 (autorizzazione d'eccezione). Al fine di evitare decisioni contraddittorie e di garantire il coordinamento, nel quadro di tale procedura si deve in ogni caso coinvolgere il comune di ubicazione interessato; la rinuncia alla determinazione dello spazio riservato alle acque è di per sé una questione di cui deve occuparsi il comune nel quadro della pianificazione dell'utilizzazione comunale.
- ⁷⁰ Questo approccio pragmatico dovrebbe risultare a maggior ragione giustificato in considerazione del fatto che il numero di casi di costruzioni vicine a torrenti messi in galleria dovrebbe essere relativamente ridotto e che gli scopi perseguiti con l'art. 36a LPAc sono tendenzialmente di carattere subordinato. Se nel singolo caso si decide che è possibile rinunciare alla determinazione di uno spazio riservato alle acque, non è più necessario tenere conto di quest'ultimo nel quadro dell'ulteriore evasione della domanda. Naturalmente, nel quadro della disposizione con carattere di possibilità, l'autorità è tenuta a esercitare il proprio potere discrezionale secondo i principi generali del diritto amministrativo. Nel caso concreto, il rilascio dell'autorizzazione è dunque conforme alla legge.

¹⁷ FRITZSCHE, Kommentar GSchG, art. 38a, marg. 10 segg.

2.7. EFZ n. 2014-1128 (Comune di Lostallo): nuove condotte dell'acqua potabile, per le acque di scarico e linee elettriche all'interno dello spazio riservato alle acque

Il caso

- ⁷¹ La domanda di costruzione aveva ad oggetto impianti di urbanizzazione (condotte dell'acqua potabile, per le acque di scarico e linee elettriche) lungo la Moesa, nel Comune di Lostallo. La costruzione di queste nuove condotte industriali era finalizzata all'urbanizzazione della zona industriale "Camp di Polac" (per la Swiss Alpine Fish AG). Stando alla domanda di costruzione, le condotte industriali erano previste nello spazio riservato alle acque provvisorio secondo le disposizioni transitorie.



- ⁷² L'interesse pubblico all'urbanizzazione della zona industriale è sì stato riconosciuto, ma non è stata considerata dimostrata l'ubicazione vincolata. In particolare si sarebbero dovute illustrare le ragioni per cui l'urbanizzazione (acqua ed elettricità) della zona industriale non possono avvenire tramite la condotta dell'acqua nonché la rete esistenti. L'autorizzazione è stata rilasciata alla condizione che le condotte venissero spostate lungo il margine della scarpata sul lato non rivolto verso il fiume.

Valutazione

- ⁷³ Con rapporto del 26 dicembre 2015 il committente ha fornito la prova del fatto che le condotte esistenti (acqua ed elettricità) non erano idonee all'urbanizzazione della nuova zona industriale. In relazione all'esame dell'ubicazione vincolata non è perciò più necessario entrare nel merito di questo aspetto.
- ⁷⁴ Nel caso in cui l'ente pubblico non possa altrimenti mettere a disposizione le corrispondenti infrastrutture in modo adeguato, le condotte industriali (acqua/acque di scarico/elettricità) devono in generale essere considerate a ubicazione vincolata nello spazio riservato alle acque. In questi casi l'ubicazione vincolata viene motivata con ragioni tecniche o economiche. Nel presente caso le esigenze concrete hanno evidenziato che, a quanto risulta, non era possibile provvedere in altro modo all'urbanizzazione della zona industriale, nemmeno mediante condotte industriali preesistenti. In questo senso, la realizzazione delle condotte industriali lungo un corso d'acqua e all'interno dello spazio riservato alle acque risulta in linea di principio a ubicazione vincolata relativa. Si deve esaminare in ogni caso se interessi pubblici di qualunque genere si contrappongano a una tale ubicazione vincolata di principio. Non si può ignorare che proprio nel presente caso potrebbe risultare un pregiudizio per eventuali misure di rivitalizzazione nel settore della scarpata della diga, fatto di cui si è tenuto conto nel quadro della ponderazione degli interessi. Nel presente caso la situazione di partenza era quella di un'infrastruttura preesistente nella diga, su un tratto relativamente breve, ed è stato disposto che le nuove condotte venissero posate sul versante non rivolto verso il corso d'acqua. L'autorizzazione risulta quindi senz'altro opportuna e conforme alla legge.



Dr. iur. Gieri Caviezel



Lic. iur. Michelangelo Giovannini