

BGer 1C 172/2019 vom 15. August 2022

Bundesgericht, 2022-08-15, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_172_2019

FR: TF 1C 172/2019 du 15 août 2022

IT: TF 1C 172/2019 del 15 agosto 2022

Regeste

1C_172/2019, 1C_173/2019 Decreti legislativi del 20 febbraio 2019 concernenti il risanamento dei corsi d'acqua 1C_243/2022, 1C_244/2022 misure di risanamento dei corsi d'acqua, competenza | Equilibrio ecologico

Erwägungen

E. 1.1

Le quattro cause concernono in sostanza le stesse fattispecie. Le motivazioni della Corte cantonale sono identiche e pongono le medesime questioni giuridiche, le ricorrenti sono patrociniate dagli stessi legali e le cause sono connesse tra loro. Si giustifica quindi di congiungerle e di trattarle con un unico giudizio (art. 24 cpv. 2 PC in relazione con l' art. 71 LTF).

E. 1.2

Presentati tempestivamente contro decisioni finali del Tribunale cantonale amministrativo in materia di modifiche di concessioni per l'utilizzazione di forze idriche, i ricorsi in materia di diritto pubblico del 29 aprile 2022 sono ammissibili sotto il profilo dell'art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 cpv. 1 LTF (cfr. DTF 136 II 436 consid. 1.1; sentenze 1C_464/2012 del 19 novembre 2012 consid. 1.1, apparsa in: RtiD II-2013 n. 59 pag. 308 e 1C_38/2014 dell'11 settembre 2014 consid. 1). Sull'ammissibilità di quelli inoltrati nel 2019 a titolo cautelativo si dirà in seguito.

E. 1.3

Quando l'autorità precedente non esamina i ricorsi nel merito, in concreto ritenendo un difetto di competenza, l'oggetto del litigio può essere soltanto la questione dell'irricevibilità del gravame poiché, in caso di accoglimento del ricorso, il Tribunale federale le rinvierebbe le cause per l'esame di merito (DTF 144 II 184 consid. 1.1).

E. 2

Come visto, con due decisioni (52.2018.415 e 52.2018.416) inerenti ai ricorsi del 14 settembre 2018 contro le menzionate decisioni governative, non impugnate dinanzi al Tribunale federale, la Corte cantonale ha stabilito che le decisioni di risanamento comporterebbero modifiche parziali ed essenziali delle concessioni delle ricorrenti, motivo per cui competente per approvarle è il Gran Consiglio. Queste modifiche comportano inoltre l'emanazione di decisioni da parte di più autorità e implicano quindi l'emanazione di decisioni globali. Ha ritenuto pertanto, esaminando nondimeno in sostanza i decreti legislativi nel merito, che le "ratifiche" parlamentari non sanerebbero tale difetto, perché la soluzione adottata non sarebbe contemplata dalle leggi cantonali e poiché esse non costituirebbero decisioni fondate sulla legge sul coordinamento; inoltre, in quelle cause il

Gran Consiglio ha escluso la sua competenza, rilevando che il suo avallo, seppur facoltativo, riveste nondimeno un importante ruolo politico. Ricordato che le decisioni governative del 2018 non sono state impugnate davanti al Tribunale federale, occorre limitarsi a prendere atto della loro nullità, accertata dalla Corte cantonale e non contestata dalle ricorrenti.

E. 3.1

I giudici cantonali hanno ritenuto di massima la competenza del Gran Consiglio ad adottare le decisioni di risanamento, stabilendo nondimeno, come visto, che le sue "ratifiche" non sarebbero valide. In effetti, con due altre decisioni distinte di stessa data, la Corte cantonale ha dichiarato inammissibili i ricorsi del 2019 per difetto di competenza, fondandosi tuttavia unicamente sulla legislazione cantonale.

E. 3.2

La Corte cantonale ha negato la propria competenza tra l'altro anche quale istanza unica ai sensi dell'art. 92 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm; RL 165.100), ritenendo che non sarebbero in discussione contestazioni patrimoniali tra le titolari delle concessioni e lo Stato inerenti agli obblighi e ai diritti derivanti dall'atto di concessione (lett. a). Come rettamente rilevato dalle ricorrenti, mal si comprende tale assunto, considerate le ingenti ripercussioni finanziarie delle modifiche litigiose, essenziali, delle concessioni. Nel rapporto di maggioranza n. 7564 R1 del 5 febbraio 2019 della Commissione speciale energia sul messaggio del 3 agosto 2018 concernente il risanamento dei corsi d'acqua influenzati dai prelievi si precisa infatti espressamente che l'aumento dei rilasci imposti alle ricorrenti comporta una diminuzione di produzione cospicua, e ch'esso soggiace a risarcimento (pag. 2, 6 e 8). A ragione le ricorrenti fanno quindi valere in tale ambito una carenza di motivazione delle decisioni impuginate (al riguardo vedi DTF 147 IV 409 consid. 5.3.4; 146 IV 297 consid. 2.2.7), che ne comporta l'annullamento.

E. 4.1

La Corte cantonale ha poi ritenuto, in maniera difficilmente intelligibile, che la sua competenza non potrebbe fondarsi neppure sulla legge ticinese sull'utilizzazione delle acque. Ora, come stabilito nelle decisioni impuginate, secondo gli art. 3 cpv. 1 e 10 LUA, le cosiddette "grandi" concessioni sono rilasciate dal Gran Consiglio con decreto legislativo di carattere obbligatorio generale e tutte le modifiche delle concessioni considerate essenziali devono essere approvate dall'autorità concedente, ossia dal Parlamento cantonale. Come accertato dalla Corte cantonale, nei casi in esame si è in presenza di modifiche essenziali, visto che secondo l'art. 10 cpv. 2 LUA le modifiche non sono considerate essenziali, se non vengono modificati il diritto di utilizzazione delle acque e le prestazioni convenute fra le parti. La Corte cantonale ha tuttavia ritenuto che le "ratifiche" parlamentari delle decisioni governative non potessero essere considerate come pronunce emanate dal Parlamento cantonale in applicazione dell'art. 3 cpv. 1 LUA, e della LCoord. Al suo dire, il Gran Consiglio non avrebbe infatti inteso modificare le concessioni rilasciate alle ricorrenti, volendo semplicemente sottolineare il suo ruolo politico considerate le importanti implicazioni finanziarie dei risanamenti.

E. 4.2

L'art. 35 LUA dispone che contro le decisioni del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo. Ora, il Parlamento cantonale ha ritenuto

corretta e ha condiviso la ponderazione degli interessi operata dal Consiglio di Stato (rapporto di maggioranza, pag. 5 e 8). D'altra parte, i decreti legislativi litigiosi, sebbene poggino su una motivazione non pertinente, rientrano nondimeno, materialmente, nelle competenze del Gran Consiglio giusta gli art. 3 cpv. 1 e 10 cpv. 1 LUA (cfr. sentenze 1C_464/2012, citata, consid. 1.1 e 1C_38/2014, citata, consid. 1), come peraltro stabilito dalla Corte cantonale, che ha dichiarato nulle per incompetenza quelle pronunciate dal Consiglio di Stato. La questione di sapere se queste contestate conclusioni della Corte cantonale, discutibili e che creano incoerenze tra i suoi due giudizi, siano addirittura insostenibili e quindi arbitrarie (su questa nozione vedi DTF 147 II 454 consid. 4.4; 144 III 145 consid. 2) non dev'essere esaminata oltre.

E. 5.1

In effetti, in maniera difficilmente comprensibile, la Corte cantonale non si è confrontata del tutto con la normativa federale, in particolare con la notoria portata dell' art. 86 LTF , norma espressamente richiamata nel decreto del 9 dicembre 2021. Nello stesso è stato sottolineato che non parevano essere ravvisabili motivi che avrebbero imposto al Tribunale federale di occuparsi eventualmente, quale prima e ultima istanza, delle vertenze in esame. Neppure nelle osservazioni ai ricorsi del 29 aprile 2022, incentrati rettamente e in maniera esaustiva sulla violazione della garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.) e dell' art. 86 LTF , il Tribunale cantonale amministrativo si è espresso su questa questione, decisiva. L' art. 86 cpv. 2 LTF dispone infatti che i Cantoni istituiscono tribunali superiori che giudicano quali autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale, in quanto un'altra legge federale non preveda che le decisioni di altre autorità giudiziarie sono impugnabili mediante ricorso al Tribunale federale (cpv. 2 LTF); per le decisioni di carattere prevalentemente politico i Cantoni possono istituire quale autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale un'autorità diversa da un tribunale (cpv. 3).

E. 5.2

Nella decisione rettamente invocata dalle ricorrenti, il Tribunale federale ha rilevato che in virtù dello stretto rapporto tra l' art. 86 cpv. 3 LTF e la garanzia della via giudiziaria, l'esclusione dell'esame da parte di un giudice entra esplicitamente in considerazione soltanto in casi eccezionali e che l' art. 86 cpv. 3 LTF concede ai Cantoni in particolare la possibilità di sottrarre a un controllo giudiziario atti amministrativi del parlamento non giustiziabili di rilevanza politica (DTF 136 II 436 consid. 1.2). È stato stabilito che il rilascio di una concessione di utilizzazione di forze idriche costituisce una decisione che ha certo una componente politica; ma in quella causa, oltre all'atto di rilascio della concessione, vi era anche, come nei casi in esame, la regolamentazione dettagliata dei diritti e degli obblighi della concessionaria. Il Tribunale federale ha quindi ritenuto che tali aspetti sono giustiziabili e che non presentano un carattere prevalentemente politico, motivo per cui occorre esaminare nel quadro di una procedura giudiziaria se un tale progetto rispettasse la legislazione pertinente, in particolare le esigenze del diritto edilizio, pianificatorio e di protezione dell'ambiente (consid. 1.3). Queste conclusioni valgono anche per i casi in esame. Nelle decisioni concernenti la nullità delle risoluzioni governative la Corte cantonale ha accertato infatti che si è in presenza di tutta una serie di provvedimenti supplementari di risanamento ai sensi dell' art. 80 cpv. 2 LPAC . Questa norma dispone che l'autorità ordina misure di risanamento supplementari per i corsi d'acqua che attraversano paesaggi o biotopi inclusi in un inventario nazionale o cantonale, ovvero qualora altri interessi pubblici preponderanti lo esigano; la procedura di accertamento dell'obbligo di

indennizzo e la determinazione dell'ammontare dell'indennizzo sono disciplinati dalla legge federale del 20 giugno 1930 sull'espropriazione. Ora, mal si comprende, né la Corte cantonale tenta di spiegarlo, perché queste misure di risanamento non sarebbero giustiziabili. Ciò a maggior ragione visto ch'essa ha accertato che le ratifiche parlamentari, che costituiscono in sostanza decisioni individuali concernenti solo le ricorrenti, sono avvenute proprio a causa delle ingenti ripercussioni finanziarie ch'esse comportano. Anche la dottrina ritiene giustificata la possibilità di adire il Tribunale cantonale amministrativo, poiché le concessioni per l'utilizzazione delle acque pubbliche coinvolgono pure i temi, di carattere eminentemente giuridico, della protezione della natura, del paesaggio e dell'ambiente (MAURO BIANCHETTI, Attuazione nel Cantone Ticino della garanzia della via giudiziaria nell'ambito del diritto pubblico, in: RtiD I-2015 pag. 173 seg., pag. 195). La competenza della Corte cantonale deriva quindi già dalla legislazione federale.

E. 5.3

Contrariamente all'accenno espresso dalla Corte cantonale, per le ricorrenti sussiste un interesse degno di protezione a fare annullare o ad accertare la nullità dei criticati decreti legislativi da parte dell'autorità cantonale competente. Non solo per le questioni delle spese e ripetibili che spettano loro, ma anche per non essere confrontate con decreti legislativi passati in giudicato che possono pregiudicare le loro pretese (DTF 142 I 135 consid. 1.3.1; 142 II 80 consid. 1.4.1; 141 II 14 consid. 4.4).

E. 6.1

Ne segue che i ricorsi presentati nel 2019 cautelativamente direttamente al Tribunale federale contro i decreti legislativi sono inammissibili, non trattandosi di atti emanati dall'autorità cantonale di ultima istanza. I gravami presentati contro le due decisioni d'inammissibilità della Corte cantonale devono per contro essere accolti, le sentenze impugnate annullate e le cause rinviatele affinché si pronunci sui ricorsi presentati nella sede cantonale dalle ricorrenti il 22 marzo 2019, accertandone se del caso la nullità o annullandole semmai, qualora violino il diritto cantonale e federale.

E. 6.2

Non si prelevano spese giudiziarie (art. 66 cpv. 4 LTF). Le ricorrenti, parti vincenti che si sono avvalse dell'assistenza di legali, hanno diritto a ripetibili della sede federale (art. 68 cpv. 1 e 2 LTF ; cfr. sentenza 1B_236/2011 del 15 luglio 2011 consid. 3, non pubblicato in DTF 137 IV 246). Viste le specificità delle cause in esame si giustifica di attribuire alle ricorrenti, indotte a piatire in buona fede, anche ripetibili, ridotte, per i ricorsi inoltrati cautelativamente contro i decreti legislativi (cfr. sentenza 1C_214/2010 del 27 agosto 2010 consid. 2, non pubblicato in DTF 136 II 436). L'emanazione del presente giudizio rende prive d'oggetto le domande di misure cautelari.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.