

BGer 1C_274/2017 vom 22. Juni 2017

Bundesgericht, 2017-06-22, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_274_2017

FR: TF 1C_274/2017 du 22 juin 2017

IT: TF 1C_274/2017 del 22 giugno 2017

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere vagliato nel merito (DTF 142 II 363 consid. 1).

E. 1.2

I ricorrenti possono censurare il fatto che l'autorità cantonale di ultima istanza avrebbe accertato in modo arbitrario l'irricevibilità del gravame sottoposto (DTF 139 II 233 consid. 3.2 pag. 235 e rinvii). Anche se il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti, spetta ai ricorrenti spiegare perché sono legittimati a ricorrere (art. 42 cpv. 1 e 2 LTF). Se la legittimazione ricorsuale non è evidente di primo acchito, non è compito del Tribunale federale ricercare su quali elementi potrebbe fondarsi. In assenza di questi elementi, il ricorso dev'essere dichiarato inammissibile (DTF 142 V 395 consid. 3.1; 134 II 45 consid. 2.2.3 pag. 48; 133 II 400 consid. 2 pag. 403 con rinvii).

E. 1.3

Come noto ai ricorrenti, secondo l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF il gravame dev'essere motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché l'atto impugnato viola il diritto. Il Tribunale federale esamina in linea di principio solo le censure sollevate (DTF 142 I 99 consid. 1.7.1 pag. 106).

E. 2.1

Secondo l'art. 13 della legge ticinese sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST), in materia di piano direttore cantonale il Consiglio di Stato elabora le schede di dato acquisito e i piani (cpv.1), li adotta e li fa pubblicare presso i Comuni (cpv. 2); contro il contenuto di schede e piani, i Comuni e gli altri enti interessati possono presentare ricorso al Gran Consiglio entro quindici giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione (cpv. 3).

E. 2.2

Nella decisione 1C_132/2016 del 1° aprile 2016, che concerneva i ricorrenti, il Tribunale federale, richiamato il chiaro tenore dell'art. 13 cpv. 3 LST, aveva accertato ch'essi neppure cercavano di spiegare perché sarebbero stati legittimati a insorgere contro le contestate modifiche del PD (art. 9 cpv. 1 LPT ; consid. 2.5). Al riguardo aveva ricordato che i ricorrenti misconoscevano che secondo costante giurisprudenza il Tribunale federale di principio non entra nel merito di ricorsi presentati dai privati contro un piano direttore cantonale, strumento pianificatorio vincolante soltanto per le autorità, in particolare per i Comuni (DTF 136 I 265 consid. 1.4 e rinvii), e non per i proprietari privati, nei cui confronti non regola diritti o obblighi, e che non sono quindi legittimati ad impugnarlo (cfr. DTF 121 II 430 consid. 1c pag. 432). Aveva osservato che un controllo accessorio del piano

direttore è per contro possibile, dandosene il caso, nell'ambito della procedura del piano regolatore o della licenza edilizia (DTF 119 Ia 285 consid. 3b pag. 289 seg.; 111 Ia 129 consid. 3a pag. 130; 107 Ia 77 e 93; sentenza 1C_215/2011 del 2 aprile 2012 consid. 2.3.3; cfr. anche DTF 135 II 22 consid. 1.2.1; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6aed., 2016, pag. 138 seg., 141 seg., 543 e 545). Aveva quindi accertato ch'essi non si confrontavano del tutto con questa tematica, decisiva.

E. 2.3

I ricorrenti osservano che nella fattispecie impugnata è una decisione del Parlamento cantonale concernente la revisione del piano direttore (art. 6 segg. LPT), il quale soggiace di massima al ricorso in materia di diritto pubblico contro gli atti normativi cantonali giusta l' art. 82 lett. b LTF (DTF 136 I 265 consid. 1.1). A norma della LTF e specificamente del suo art. 87 cpv. 1 gli atti normativi cantonali sono direttamente impugnabili mediante ricorso al Tribunale federale se non è possibile avvalersi di alcun rimedio giuridico cantonale. Poiché la decisione con cui il Gran Consiglio statuisce sui ricorsi contro il piano direttore è definitiva (art. 13 cpv. 4 LST), il ricorso diretto in questa sede è di principio ammissibile. Tale rimedio diretto può inoltre essere dato per il motivo che il piano direttore riveste un carattere prevalentemente politico (cfr. art. 86 cpv. 3 LTF ; DTF 136 I 265 consid. 1.1).

E. 2.4

Anche nel gravame in esame i ricorrenti, ancora disattendendo le citate esigenze di motivazione, richiamano soltanto la DTF 136 I 265 e la sentenza 1C_215/2011, citate nella predetta sentenza, limitandosi a osservare che il piano direttore può essere oggetto di un ricorso in materia di diritto pubblico. Essi disattendono tuttavia che, come illustrato nella precedente causa e nelle invocate sentenze, i privati non sono legittimati a proporre tale rimedio, visto che i piani direttori vincolano soltanto le autorità (art. 9 cpv. 1 LPT).

E. 2.5

Riguardo al quesito della loro legittimazione, i ricorrenti richiamano infatti solo l' art. 89 LTF rilevando d'aver partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, d'essere proprietari di fondi nel comparto interessato, nonché destinatari dell'impugnata decisione. Aggiungono che sarebbero stati illecitamente privati del loro diritto di essere sentiti previsto dall' art. 4 LPT e dagli art. 5 e 11 LST. Certo, l'art. 5 LST dispone che Cantoni e Comuni garantiscono una tempestiva partecipazione della popolazione e delle persone coinvolte, circoscritta agli interessati qualora si tratti di effetti territorialmente limitati o concerna aspetti settoriali (cpv. 1) : questa norma è inserita nelle disposizioni generali e non concerne specificatamente il piano direttore per il quale invece l'art. 11 LST dispone che nel corso dell'elaborazione di obiettivi pianificatori, riguardo a schede di dato acquisito e piani ogni persona fisica o giuridica, i Comuni e gli altri enti interessati possono presentare osservazioni o proposte pianificatorie (cpv. 1). I ricorrenti rettamente non sostengono tuttavia che queste norme potrebbero fondare la legittimazione a ricorrere nella sede federale, disciplinata unicamente ed esaustivamente dalla LTF.

E. 3.1

Nella decisione impugnata si osserva che il Consiglio di Stato, rilevate alcune criticità nella procedura riguardo alle schede R/M5, P1 e P8, ha ritirato il relativo messaggio, indicando che ne inoltrerà uno nuovo al Parlamento cantonale per l'evasione formale dei ricorsi ancora pendenti relativi alle stesse, ritenendo pertanto questi gravami divenuti privi di oggetto. I

ricorrenti, a ragione, non contestano questa conclusione.

E. 3.2

Con riferimento agli altri ricorsi, il Gran Consiglio, accertato che il tema essenziale è la mancata consultazione delle schede, ha precisato che in tale ambito determinanti sono il tipo di modifica (adattamento o aggiornamento), nonché il grado di coordinamento di una scheda (dato acquisito, risultato intermedio o informazione preliminare). Ha ricordato che soltanto per gli adattamenti della categoria di dato acquisito è necessaria una consultazione.

In effetti, l'art. 17 cpv. 2 LST dispone che il piano direttore può essere adattato in caso di mutate circostanze o di nuovi compiti o quando sia possibile una soluzione complessivamente migliore: la procedura è quella prevista per la sua adozione. Gli aggiornamenti sono per contro decisi dal Consiglio di Stato (art. 17 cpv. 3 LST). L' art. 24 cpv. 1 del relativo regolamento del 20 dicembre 2011 (RLST) precisa che gli adattamenti sono modifiche importanti del piano direttore, come l'elaborazione di una nuova scheda o il cambiamento sostanziale dei suoi contenuti vincolanti (art. 9 cpv. 2 LPT) e seguono la procedura prevista per l'adozione. Gli aggiornamenti sono modifiche effettuate entro il margine operativo stabilito da indirizzi, misure o compiti della scheda e sono decisi dal Consiglio di Stato (art. 24 cpv. 2 e 3 del citato regolamento).

Il Gran Consiglio ha aggiunto che l'aggiornamento permette uno snellimento della procedura senza per questo sminuire la sua competenza, che nell'ambito dell'evasione di ricorsi ha più volte proceduto in proprio ad aggiornamenti. Dopo aver ricordato che i Cantoni devono verificare il dimensionamento delle zone edificabili, esprimendosi sulla censurata omissione della procedura di informazione e partecipazione l'ha ritenuta un grave errore riguardo alle schede attualmente non più litigiose, che comunque ne comporterebbe solo l'annullabilità. Rilevato che i ricorrenti non sono legittimati a ricorrere contro il contenuto di schede e piani delle modifiche del piano direttore, ha osservato che la Commissione speciale per la pianificazione del territorio relativamente ai ricorsi contro le modifiche del PD cantonale n. 7 ha lungamente discusso la possibilità di esaminare nondimeno, limitatamente all'aspetto procedurale, i ricorsi nel merito, anche perché il vizio è contestato pure da un Comune, legittimato a insorgere. Considerato che il Governo cantonale aveva annullato detti adattamenti, ha per finire ritenuto che la questione non si poneva più.

Esprimendosi sul gravame dei ricorrenti, ha rilevato che la procedura d'informazione e partecipazione necessaria per gli adattamenti di schede di dato acquisito non è stata realizzata: sebbene una consultazione di tutte le modifiche concernenti il comparto in discussione sarebbe stata opportuna, le stesse, di competenza del Governo, sono entrate in vigore con la loro adozione. Ha osservato che la mancata consultazione nel corso dell'elaborazione delle schede di dato acquisito configurerebbe una violazione di un diritto soggettivo contemplato dagli art. 5 e 11 LST, precisando che questa legge non prevede tuttavia la facoltà per i privati di appellarsi a un'autorità in caso di omessa consultazione e informazione. Richiamando l' art. 29a Cost. , ha nondimeno stabilito che nella misura in cui la violazione si riferisce all'art. 11 LST la lacuna legislativa dev'essere colmata, riconoscendo al Parlamento la possibilità di esprimersi in sede di ricorso su tale vizio. Ne ha concluso che occorre pertanto ammettere la ricevibilità del gravame: ha tuttavia espressamente precisato che ciò non equivale ad affermare che i privati siano legittimati a ricorrere contro il contenuto di schede e piani del PD, vincolante solo per le autorità.

E. 3.3

In concreto i ricorrenti, oltre ad addurre una violazione del divieto dell'arbitro (art. 9 Cost.), del diritto di essere sentiti (art. 4 LPT) e un accertamento inesatto dei fatti (art. 97 LTF), fanno valere una lesione della garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.), perché non riconoscendo al privato cittadino una via di ricorso contro la violazione di un suo diritto soggettivo di informazione e di partecipazione ne comporta un riconoscimento soltanto sotto un profilo puramente declaratorio. Insistono sul fatto che, come rilevato dalla citata Commissione, in concreto la procedura di informazione e di partecipazione non è stata effettuata nemmeno per gli adattamenti delle schede di dato acquisito. Osservano che la decisione del Gran Consiglio di colmare la citata lacuna legislativa è corretta, ma non sarebbe per contro condivisibile riconoscere la ricevibilità del loro gravame soltanto per la modifica di schede di dato acquisito e non anche per quelle di risultato intermedio, visto che con la criticata modifica sono state elevate a dato acquisito. La consultazione e di conseguenza l'ammissibilità del gravame cantonale avrebbero pertanto dovuto essere ammesse per tutte le schede oggetto di revisione.

E. 3.4

Con quest'argomentazione essi disattendono tuttavia che, facendo valere che il Gran Consiglio avrebbe ritenuto a torto che la violazione del diritto d'informazione e consultazione riguarderebbe unicamente la modifica di schede originariamente di dato acquisito e non anche quelle di risultato intermedio, negando pertanto al loro dire erroneamente la ricevibilità del gravame riguardo alle schede R7, R9 e M1, essi contestano in sostanza il merito della decisione.

E. 3.5

Decisivo è comunque il fatto che la garanzia della via giudiziaria presuppone l'esistenza di una controversia giuridica in relazione a una posizione giuridica individuale e degna di protezione (sul tema vedi sentenza 1C_517/2016 del 12 aprile 2017 consid. 4.1, destinata a pubblicazione). Ora, il piano direttore non comporta alcun effetto diretto nei confronti dei ricorrenti privati, per cui essi non possono impugnarlo né a titolo principale né a titolo pregiudiziale (sentenza 1C_423/2016 del 3 aprile 2017 consid. 4.2 e 4.2.3, destinata a pubblicazione; LAURENT PFEIFFER, *La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, 2013, pag. 36 seg.). Nel caso di specie la garanzia della via giudiziaria è inoltre aperta ai ricorrenti nel quadro di un eventuale controllo accessorio del piano regolatore o di una licenza edilizia (sentenze 1C_423/2016, citata, consid. 4.2.3; 1C_132/2016, citata, consid. 2.5) : in tale ambito essi potranno contestare pure la costituzionalità del piano direttore anche qualora l'autorità di pianificazione si limitasse a trasferirne il contenuto nel piano regolatore (DTF 113 Ib 299 ; cfr. anche DTF 121 II 430 consid. 1c).

E. 4

Il ricorso è inammissibile. Le spese seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF).

L'emanazione del presente giudizio rende priva di oggetto la domanda d'effetto sospensivo.