

BGer 1C_351/2018 vom 27. November 2018

Bundesgericht, 2018-11-27, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_351_2018

FR: TF 1C_351/2018 du 27 novembre 2018

IT: TF 1C_351/2018 del 27 novembre 2018

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale federale vaglia d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 144 V 97 consid. 1).

E. 1.2

Presentato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale in materia pianificatoria, il ricorso in materia di diritto pubblico è ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 cpv. 1 LTF (DTF 133 II 409 consid. 1.1 pag. 411).

Il ricorso sussidiario in materia costituzionale è quindi inammissibile (art. 113 LTF).

E. 1.3

Seppure il ricorrente non si esprima al riguardo, giova rilevare che, contrariamente ai privati (sentenze 1C_132/2016 del 1° aprile 2016 consid. 2.5 e 1C_274/2017 del 22 giugno 2017 consid. 2, in: RtiD I-2018 n. 21 pag. 86) o per esempio a un ente turistico locale (sentenza 1C_215/2011 del 2 aprile 2012 consid. 2.3, in: RtiD II-2012 n. 37 pag. 180) riguardo al piano direttore, il Comune ticinese, cui spettano compiti pianificatori, può impugnare sia dinanzi all'autorità cantonale (art. 13 cpv. 3 della Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011, LST rispettivamente art. 49 cv . 3 lett. a della previgente Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990, LALPT) sia davanti al Tribunale federale il piano direttore cantonale, strumento pianificatorio vincolante soltanto per le autorità (DTF 143 II 276 consid. 4.2 pag. 280, sentenza che si esprime sulla definizione del piano direttore cantonale e di piani direttori di rango inferiore, regionali o comunali).

E. 1.4

Sempre con riferimento alla legittimazione, qualora non sia evidente di primo acchito, essa dev'essere di massima dimostrata dal ricorrente (art. 42 cpv. 1 e 2 LTF ; DTF 142 V 395 consid. 3.1 pag. 397; 133 II 400 consid. 403 pag. 404). Al proposito quest'ultimo, assistito da un legale, si limita a rilevare d'essere il destinatario della decisione impugnata, d'aver partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, d'essere particolarmente toccato dalla criticata decisione e d'avere un interesse degno di protezione al suo annullamento (art. 89 cpv. 1 lett. a-c LTF). Ciò non è decisivo. Esso disattende infatti che secondo l'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF, norma che, contrariamente a quanto fatto nella causa 1C_209/2011 del 2 aprile 2012 che lo riguardava, non invoca, i Comuni sono legittimati a ricorrere soltanto se fanno valere la violazione di garanzie loro conferite dalla Costituzione cantonale o da quella federale. È questo segnatamente il caso per la garanzia della loro autonomia, sancita dagli art. 50 cpv. 1 Cost. e 16 cpv. 2 Cost./TI (al riguardo vedi DTF 143 II 120 consid. 7.2 pag.

133 seg.; 142 I 177 consid. 2 pag. 180).

E. 1.5

Il Comune ticinese nel campo edilizio e della pianificazione del territorio beneficia in linea di principio di un ampio margine di decisione e di apprezzamento, che la giurisprudenza fa rientrare nell'autonomia tutelabile (DTF 142 I 26 consid. 3.5 e rinvii; 103 Ia 468 consid. 2). Così esso dispone di autonomia nell'allestimento del proprio piano regolatore, nell'adozione delle relative norme di attuazione e nella loro applicazione (DTF 143 I 272 consid. 2.3.2 pag. 278). Nella fattispecie il Comune ricorrente è toccato nella sua veste di detentore del pubblico potere, quale ente che applica la normativa comunale e cantonale in materia edilizia e pianificatoria e in tale ambito è di massima legittimità a censurare un'asserita violazione della sua autonomia (DTF 142 I 177 consid. 2 pag. 180).

Come già rilevato, in un ricorso fondato sull'autonomia comunale questa garanzia dev'essere tuttavia invocata in maniera sufficientemente motivata (art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 143 II 120 consid. 7.1 pag. 133; 140 I 90 consid. 1.1; sentenza 1C_373/2016 del 7 novembre 2016 consid. 6). Nella fattispecie, il ricorrente neppure la richiama (sulla legittimazione del Comune vedi sentenza 1C_336/2018 del 31 agosto 2018). Per di più, come noto al ricorrente, il solo fatto che una determinata richiesta da esso formulata non è stata recepita nel piano direttore o in un piano di utilizzazione cantonale di per sé non basta a fondare una violazione del suo diritto di partecipare alla procedura di adozione degli stessi o delle sue competenze in materia di elaborazione del piano regolatore comunale, spettando allo stesso sostanziale la pretesa lesione della sua autonomia e dimostrare per quali ragioni l'autorità cantonale avrebbe misconosciuto gli scopi e la portata dello strumento pianificatorio (sentenza 1C_209/2011 consid. 3.2, citata). Inoltre, come ancora si vedrà, anche l'interesse pratico e attuale del ricorso è tutt'altro che manifesto.

E. 2.1

Si può nondimeno rilevare che il ricorso è comunque infondato. Il ricorrente sostiene che la Corte cantonale, fondando la propria competenza a pronunciarsi sul caso sull'art. 47 cpv. 1 LST, che definisce le possibilità di ricorso dinanzi ad essa contro le decisioni del Gran Consiglio, sarebbe incorsa in un errore. Richiama l'art. 117 LST, secondo cui le procedure in corso prima dell'entrata in vigore di questa legge sono concluse secondo il diritto anteriore, ossia secondo la LALPT. Rileva che, ammettendo inoltre la legittimazione a ricorrere del Comune sulla base dell'art. 47 cpv. 3 LST, la Corte cantonale sarebbe incorsa in un ulteriore errore, ciò che comporterebbe l'annullamento della sentenza. Ora mal si comprende, e il ricorrente non lo spiega, perché il riconoscimento della legittimazione comporterebbe un pregiudizio tale da giustificare la pretesa conclusione, osservato per di più ch'essa era espressamente prevista pure dall'art. 49 cpv. 3 lett. a LALPT, norma nemmeno richiamata.

E. 2.2

Riguardo alla competenza, la Corte cantonale ha osservato che, sia secondo l'art. 49 cpv. 2 LALPT sia l'art. 47 cpv. 2 LST, contro i piani di utilizzazione cantonali è dato il ricorso dinanzi ad essa. Al proposito il ricorrente rileva che giusta il testo "originale" dell'art. 49 cpv. 1 LALPT pubblicato nel BU 1990 (pag. 374) contro il contenuto del piano è dato ricorso al Gran Consiglio, deducendone una "manifesta" competenza ancora presente del Parlamento cantonale e quindi l'incompetenza della Corte cantonale. L'assunto è privo di ogni consistenza. Il ricorrente misconosce infatti che, come risulta chiaramente dalle note a

più di pagina, l'art. 49 LALPT è stato modificato in data 6 febbraio 1995, motivo per cui il testo originario della norma è divenuto privo di ogni portata.

E. 3.1

Nel merito il ricorrente osserva che la Città di Locarno aveva chiesto di modificare il perimetro del PUC in corrispondenza della zona lavorativa di Riazzino nell'ipotesi di una futura trasformazione di alcuni terreni agricoli in una nuova zona lavorativa, al suo dire quale naturale estensione della zona industriale esistente. Al riguardo si limita a trascrivere il relativo passaggio del rapporto di maggioranza n. 6648 R1 del 13 novembre 2014 della Commissione speciale pianificazione del territorio e ricordare gli antefatti che hanno portato all'adozione della citata proposta del Comune ricorrente. In detto documento è sottolineata la posizione dichiaratamente contraria di Gordola alla destinazione ipotizzata da Locarno, l'entrata in vigore il 1° maggio 2014 della revisione parziale della LPT del 15 giugno 2012 il cui nuovo art. 15 stabilisce tra l'altro che le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte e l' art. 38a LPT , che disciplina il regime transitorio della modifica e prevede che i Cantoni adattano i propri piani direttori ai requisiti di cui agli art. 8 e 8a cpv. 1 LPT entro cinque anni dall'entrata in vigore della modifica (cpv. 1; su questo tema vedi sentenza 1C_345/2018 del 5 novembre 2018). Sempre nel messaggio si richiama poi un parere giuridico, pure ripreso dal ricorrente, e uno scritto del Dipartimento del territorio dai quali risulta chiaramente che sotto il profilo giuridico la richiesta di Locarno non era attuabile, visto che non si poteva ritenere che il comparto litigioso rientrasse nella nozione di territorio edificato in larga misura e che con tutta evidenza esso non poteva essere considerato come incluso in una tale zona, essendo per di più inserito in una zona per l'avvicendamento colturale SAC. La Commissione, adducendo che sotto il profilo formale la modifica del perimetro del Piano non presupporrebbe una modifica sostanziale del progetto e non ne decreterebbe di fatto il richiesto cambiamento di zona, visto che i terreni rimarrebbero in quella agricola come superfici SAC, ha ritenuto nondimeno corretto lasciare alla libera iniziativa del Comune, ritenuta difficile e dall'esito per nulla scontato, la trattativa per il futuro di questi terreni, accettando quindi la proposta di Locarno (pag. 8 seg. del messaggio di maggioranza).

Il ricorrente si limita in sostanza a riproporre questa motivazione, invero scarna e poco sostanziata sotto il profilo giuridico, senza confrontarsi con le motivazioni poste a fondamento del giudizio impugnato, disattendendo in tale modo il suo obbligo di motivazione, a esso noto (art. 42 LTF ; DTF 143 I 377 consid. 1.2 pag. 380; sentenza 1C_209/2011 consid. 3, citata).

E. 3.2

La Corte cantonale ha infatti rilevato che il Piano di Magadino costituisce la maggior estensione pianeggiante del Cantone (4'000 ha) e accertato che circa la metà dell'area è ancora relativamente libera da insediamenti, rappresentando una risorsa primaria per l'agricoltura, la natura e lo svago locale. A dipendenza della sua importanza, il piano direttore cantonale prevede la definizione di un "Parco del Piano di Magadino" che si estende a tutto il territorio non edificabile (scheda R11) : il suo perimetro è inserito nella cartografia del piano direttore, comprende uno spazio agricolo e naturalistico per una lunghezza di quasi 11 km e una larghezza media di 2 km, occupando circa 2'350 ha, e persegue lo scopo di promuovere un paesaggio a carattere prevalentemente rurale ricco di ambienti naturali, in cui vi sia integrazione tra agricoltura, svago e natura.

Ha accertato che lo spazio escluso dal Gran Consiglio costituisce una vasta area agricola ubicata nel territorio di Locarno, ben definita territorialmente. Ha ricordato che le ragioni che hanno indotto il Gran Consiglio a estromettere l'area litigiosa si fondano sulle valutazioni espresse nel citato rapporto di maggioranza.

I giudici cantonali hanno ritenuto che queste motivazioni non convincono minimamente sotto svariati aspetti e in primo luogo perché l'estromissione litigiosa è contraria alle chiare indicazioni contenute nel piano direttore, vincolanti per le autorità. Il ricorrente non dimostra l'infondatezza di questo argomento, peraltro pertinente.

E. 3.3

Hanno aggiunto che la modifica del perimetro in esame non risulta essere di secondaria importanza, ciò che a determinate condizioni permetterebbe di scostarsene, poiché si tratta di un comparto di 107'280 m² la cui estromissione potrebbe forse essere definita non sostanziale soltanto se rapportata all'intero perimetro del Parco, ma difficilmente se ricondotta alla scala locale riferita ai Comuni di Locarno, Gordola e Lavertezzo.

Questa conclusione, peraltro non contestata con la dovuta motivazione dal ricorrente, è corretta. Infatti anche nel citato rapporto di maggioranza la Commissione ha precisato di trovarsi nella delicata situazione di dover decidere su "una modifica sostanziale", sebbene poi, contraddicendosi, rilevi che non si tratterebbe di una modifica di tale natura, possibilmente con riferimento al menzionato parere giuridico che sotto il profilo formale la considera di secondaria importanza. Al riguardo il ricorrente si limita a osservare che occorrerebbe valutare la modifica litigiosa solo sotto il profilo della sua estensione, visto che si tratta di una superficie di 107'280 m², rispetto ai 2'350 ha (23'500'000 m²) di quella del parco, rappresentante pertanto circa lo 0,5 %. Sulla possibilità di derogare al piano direttore, il ricorrente richiama in maniera generica la DTF 119 Ia 362 (consid. 4a pag. 368), che tuttavia non milita a favore della sua tesi, ricordato che secondo la prassi deroghe a un piano direttore sono ammesse solo quando rivestino un'importanza secondaria e siano giustificate oggettivamente, condizione questa manifestamente non adempiuta nel caso di specie. Del resto, contrariamente all'assunto ricorsuale, in concreto il Parlamento cantonale non ha proceduto a una ponderazione esaustiva e oggettiva dei contrapposti interessi in gioco.

E. 3.4

La Corte cantonale ha inoltre stabilito che sotto il profilo materiale la contestata estromissione intacca senza motivi appropriati una visione e un metodo coerenti, volti a includere/escludere le aree dal perimetro del PUC, conclusione non criticata dal ricorrente.

Ha ritenuto che, sebbene l'esclusione dell'area litigiosa non decreti automaticamente la sua attribuzione alla zona industriale di Locarno, la sottrae nondimeno de facto al PUC-PPdM e alle sue finalità, senza alcuna giustificazione di carattere pianificatorio. Ciò poiché anche questo comparto appartiene funzionalmente alla vasta zona agricola inclusa in tale perimetro. Ha sottolineato, rettamente, che anche la Commissione ha ammesso una insufficiente giustificazione delle necessità di modifica del piano in questione. Quest'ultima ha infatti precisato che anche nelle "analisi " del 2013 si indicava che le zone edificabili lavorative esistenti dovrebbero coprire il fabbisogno prevedibile di terreni per insediamenti produttivi e di servizi fino al 2025, motivo per cui l'area litigiosa non poteva già essere attribuita a una zona edificabile, soluzione del resto nemmeno prevista con la revisione del piano regolatore di Locarno - Sezione Piano di Magadino, e doveva quindi essere

considerata come "zona di riserva" ai sensi dell'art. 20 LST.

Al riguardo il ricorrente adduce soltanto che anche nell'ipotesi d'adozione della modifica litigiosa, fino all'allestimento di una variante di Piano regolatore i terreni rimarrebbero comunque attribuiti alla zona SAC. Rilevando che la Corte cantonale non avrebbe ritenuto la soluzione scelta dal Gran Consiglio inconciliabile con il precetto dell'adeguatezza, disattende ch'essa ha ritenuto, a ragione, che in concreto, come peraltro sottolineato nel citato parere giuridico, non vi sono fondati e convincenti motivi di ordine pianificatorio per escludere dal perimetro del piano l'area litigiosa, per cui il quesito dell'adeguatezza ai sensi dell'art. 47 cpv. 2 lett. c LST nemmeno si pone. La conseguente perdita di terreno agricolo è del resto manifesta, motivo per cui, contrariamente al generico assunto ricorsuale, la Corte cantonale non doveva sostanziarla oltre.

L'accenno ricorsuale, in ogni modo insufficientemente motivato (art. 42 LTF), al fatto che nel perimetro del PUC-PPdM vi sarebbero degli "sconfinamenti" di non meglio precisate zone edificabili, per le quali non sarebbe stata imposta l'adozione di una variante pianificatoria o un dezonamento, ciò che sarebbe costitutivo di una disparità di trattamento, non regge e concerne del resto una questione che esula dall'oggetto del litigio.

E. 3.5

Pure il rilievo, secondo cui il comparto in questione non si presenterebbe come un'area agricola tutta prati e fiori, è ininfluenza, decisiva essendo la sua attribuzione alla zona SAC, area alla quale dev'essere attribuita un'importanza rilevante e della quale il Canton Ticino ha peraltro una disponibilità limitata. Certo, di massima non è escluso che le superfici per l'avvicendamento delle colture possano anche essere prese in considerazione per un'utilizzazione diversa da quella agricola, ma soltanto dopo una ponderazione di tutti gli interessi presenti e qualora ciò risulti giustificato da interessi preponderanti, chiaramente non ravvisabili in concreto, sempre ricordato che dev'essere costantemente assicurata la quota minima di SAC attribuita al Cantone (DTF 134 II 217 consid. 3.2 e 3.3 e rinvii pag. 220 nella quale è stato stabilito che la realizzazione di un campo da golf nell'area SAC altera fortemente la fertilità del suolo su ampie parti del terreno; cfr. DTF 112 IB 564). Anche su questa tematica le considerazioni della Corte cantonale sono corrette e conformi alla giurisprudenza.

E. 4

Il ricorso, in quanto ammissibile, dev'essere respinto. Si può rinunciare a prelevare spese giudiziarie (art. 66 cpv. 4 LTF).

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