

BGer 1C 666/2020 vom 21. Juli 2022

Bundesgericht, 2022-07-21, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_666_2020

FR: TF 1C 666/2020 du 21 juillet 2022

IT: TF 1C 666/2020 del 21 luglio 2022

Regeste

Piano di utilizzazione cantonale del Parco del Piano di Magadino | Pianificazione territoriale e diritto pubblico edilizio

Erwägungen

E. 1.1

Le tre cause concernono l'annullamento di alcune norme del PUC-PPdM. Le motivazioni della Corte cantonale sono identiche o analoghe e pongono in sostanza le medesime questioni giuridiche, senza esprimersi nel merito sulle singole cause. Si giustifica quindi, come peraltro chiesto dal ricorrente, di congiungerle e di trattarle con un unico giudizio (art. 24 cpv. 2 PC in relazione con l' art. 71 LTF). Presentati tempestivamente contro tre decisioni dell'ultima istanza cantonale in materia pianificatoria, i ricorsi in materia di diritto pubblico sono ammissibili sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d e 100 cpv. 1 LTF. La legittimazione dell'ARE per poter espletare i suoi obblighi di sorveglianza riguardo all'applicazione e all'esecuzione del diritto federale da parte delle autorità cantonali e comunali, è pacifica (art. 89 cpv. 2 lett. a LTF in relazione con l' art. 48 cpv. 4 OPT , RS 700.1; DTF 142 II 324 consid. 1.3.1; sentenza 1C_672/2020 del 2 settembre 2021 consid. 1.1 e 2.2).

E. 1.2

Nella causa 1C_666/2020, la Corte cantonale (dispositivo n. 1.2) ha ritornato gli atti al Consiglio di Stato affinché provveda a completare l'art. 16 NAPUC e lo sottoponga poi all'approvazione del Gran Consiglio. Su questo punto si sarebbe in presenza di una decisione di rinvio, quindi incidentale (DTF 144 III 263 consid. 1.3; 140 V 282 consid. 2 in fine). Questa questione non è tuttavia contestata dal ricorrente, motivo per cui tale quesito, che esula dall'oggetto del litigio, non dev'essere esaminato oltre.

E. 1.3

Con il ricorso in materia di diritto pubblico si può far valere in particolare la violazione del diritto federale (art. 95 lett. a LTF), che il Tribunale federale applica d'ufficio (art. 106 cpv. 1 LTF). Secondo l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , il ricorso dev'essere tuttavia motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché l'atto impugnato viola il diritto. Il Tribunale federale, che non è un'istanza di appello, esamina in linea di principio solo le censure sollevate (DTF 147 I 73 consid. 2.1; 146 IV 297 consid. 1.2). Come si vedrà, l'atto di ricorso in esame, che non si confronta con le differenti, esaustive motivazioni addotte dai giudici cantonali, disattende in larga misura queste esigenze di motivazione.

E. 2

Costruzioni (di cui al cpv. 1) andate distrutte, non possono essere ricostruite.

E. 2.1

Il ricorrente sostiene che la Corte cantonale avrebbe frainteso la portata dell' art. 27a LPT (RS 700), violando in tal modo il diritto federale. L'invocata norma dispone che la legislazione cantonale può prevedere restrizioni alle disposizioni degli articoli 16a cpv. 2 (ampliamento interno di edifici e impianti conformi alla zona agricola), 24b (aziende accessorie non agricole fuori delle zone edificabili), 24c (edifici e impianti esistenti fuori dalle zone edificabili non conformi alla destinazione della zona) e 24d LPT (utilizzazione a scopi abitativi extra-agricoli, edifici e impianti degni di protezione). L'art. 15 NAPUC, che concerne le costruzioni esistenti fuori della zona edificabile non conformi alla destinazione di zona, del quale è litigioso soltanto il capoverso 2, ha il tenore seguente: " 1 Costruzioni esistenti non conformi alla destinazione di zona e legalmente erette possono essere rinnovate, trasformate parzialmente, ampliate o ricostruite secondo le disposizioni del diritto federale, segnatamente degli artt. 24ce 37a LPT, a condizione che: - la superficie utilizzata dall'agricoltura non ne sia diminuita; - si generi un effetto positivo sul paesaggio, ad esempio portando ad un maggior ordine e armonia o migliorando l'aspetto dell'edificio e dei suoi dintorni; - l'ampliamento di costruzioni utilizzate a scopi commerciali giusta l' art. 37a LPT è necessario al proseguimento dell'azienda;

E. 2.2

Secondo il ricorrente, la Corte cantonale è partita dal presupposto, al suo dire errato, che, a causa della genesi della citata norma, le possibilità offerte dagli art. 24ce 37 a LPT potrebbero essere limitate soltanto da una legge in senso formale e non, come avvenuto in concreto, sulla base di un piano di utilizzazione cantonale. In tal modo essa avrebbe trascurato il fatto che al dire del ricorrente, materialmente, l' art. 27a LPT disciplinerebbe qualche cosa di diverso rispetto a ciò che è stato regolamentato nel PUC-PPdM e nelle NAPUC. Ciò poiché l' art. 27a LPT offrirebbe la possibilità "in generale su un intero Cantone" di prevedere restrizioni in relazione agli art. 16a cpv. 2, 24b, 24ce 24 d LPT. Per farlo sarebbe sufficiente ritenere di voler rafforzare in tutto il Cantone il principio della separazione tra i comprensori edificabili e quelli non edificabili. Non sarebbero quindi necessarie ulteriori giustificazioni, l' art. 27a LPT fornendo la necessaria base giuridica. La genesi di questa norma, ossia la circostanza ch'essa menziona solo la legislazione cantonale e non il piano di utilizzazione "porta solo al fatto che una simile restrizione quasi incondizionata e generalmente ammissibile, senza ulteriore riferimento alla situazione concreta della pianificazione, non può essere perseguita con lo strumento dei piani di utilizzazione". Ciò non escluderebbe tuttavia di stabilire, mediante il piano di utilizzazione, restrizioni nel singolo caso, in particolare riguardo alla situazione concreta di un determinato comprensorio e alle sue specifiche necessità di tutela, quando ciò sia giustificato da un interesse pubblico e conforme al principio di proporzionalità. Il ricorrente sostiene, in maniera del tutto generica, che l'interpretazione operata dalla Corte cantonale renderebbe impossibile eseguire quanto disposto dall' art. 17 LPT relativo alle zone protette, questione che di per sé esula dall'oggetto del litigio. Essa porrebbe quindi la questione (teorica) di sapere come la pianificazione dell'utilizzazione potrebbe tutelare delle zone se non potrebbe impedire che anche nelle aree protette le possibilità offerte dalle norme federali in materia di autorizzazione vengano sfruttate appieno. Il ricorrente aggiunge che non vi sarebbe alcun indizio che il legislatore federale, con l'introduzione dell' art. 27a LPT , avrebbe voluto far dipendere l'effettiva applicazione dell' art. 17 LPT , non indicato in quella norma, da una base legale cantonale, e quindi dal raggiungimento di una

maggioranza politica a livello cantonale. Un ulteriore indizio del fatto che l'interpretazione della Corte cantonale non potrebbe corrispondere al reale significato dell' art. 27a LPT , deriverebbe dal secondo periodo dell' art. 16a cpv. 1 LPT , norma relativa a edifici e impianti conformi alla zona agricola, non indicata nell' art. 27a LPT : essa recita che sono conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti che sono necessari alla coltivazione agricola o all'orticoltura (primo periodo), fatta salva una descrizione più restrittiva della conformità alla zona ai sensi dell'articolo 16 cpv. 3 LPT (secondo periodo; l' art. 16 cpv. 3 LPT dispone che i Cantoni nelle loro pianificazioni tengono conto in maniera adeguata delle diverse funzioni della zona agricola). Il ricorrente ne deduce che l'invocata seconda frase sancirebbe inequivocabilmente che nella pianificazione dell'utilizzazione si potrebbe descrivere in maniera più restrittiva la conformità alla zona rispetto a quanto previsto all' art. 16a LPT . Quale esempio indica poi che secondo l' art. 16a cpv. 2 LPT , edifici e impianti che servono all'ampliamento interno di un'azienda agricola od orticola produttiva sono conformi alla zona, ritenuto che il Consiglio federale ne disciplina i dettagli. L'ARE adduce che tali edifici potrebbero esserne esclusi per motivi pianificatori e per determinati comprensori nel quadro della pianificazione dell'utilizzazione. Accenna poi al fatto che i piani di utilizzazione costituiscono una valida base legale per giustificare restrizioni alla proprietà e ch'essi permetterebbero l'applicazione di un certo schematismo, poiché in caso di esigenze eccessive atte a provare che la protezione prevista in un'area protetta costituirebbe la misura meno incisiva possibile per ogni particella interessata dalla misura e per ogni costruzione esistente, gli obiettivi pianificatori della LPT non potrebbero essere raggiunti. Il ricorrente sostiene poi che qualora un cantone intendesse escludere senza differenziazioni su tutto il territorio cantonale gli edifici che servono all'ampliamento interno (art. 16a cpv. 2 LPT) potrebbe farlo, ma soltanto tramite la legislazione cantonale in applicazione dell' art. 27a LPT .

E. 2.3

L'ARE osserva poi che il Tribunale cantonale amministrativo non ha esaminato la questione di sapere se gli art. 15 cpv. 2 e 26 cpv. 2 lett. c NAPUC potrebbero costituire uno strumento adeguato per soddisfare, nel perimetro del PUC-PPdM, le norme relative alle zone protette (art. 17 LPT), poiché secondo la sua tesi tale quesito non si pone. Sostiene che la Corte cantonale avrebbe ragionato solamente in termini formali, senza confrontarsi con l' art. 17 LPT . Pur avendo considerato che le restrizioni previste dalle NAPUC derivano dagli obiettivi della pianificazione, essa non avrebbe considerato che le norme in questione potrebbero configurare misure di protezione ai sensi dell' art. 17 LPT che potrebbero limitare l'edificabilità dei fondi. Ne deduce che, a maggior ragione, ciò dovrebbe valere, in relazione a uno specifico comprensorio, anche per restringere la protezione delle situazioni acquisite, tutelate dal diritto federale. Osserva che scopo dei ricorsi sarebbe di far chiarire dal Tribunale federale la corretta interpretazione dell' art. 27a LPT , insistendo nondimeno sulle possibilità di applicare l' art. 17 LPT . In maniera generica il ricorrente osserva infine che se "dall'esame" dei casi in questione, valutazione da esso non meglio precisata, dovessero risultare censure concrete secondo cui le NAPUC superano i limiti di uno schematismo adeguato, la conseguenza non potrebbe essere comunque quella di dover permettere nuovamente, ad esempio all'interno dell'intero perimetro del PUC-PPdM, la ricostruzione di edifici andati distrutti (art. 15 cpv. 2 NAPUC). L'accenno ricorsuale che ciò varrebbe anche in relazione all'art. 25 cpv. 2 NAPUC, norma non impugnata, è ininfluenza. Ora, visto che il ricorrente non si confronta del tutto con le differenti peculiarità dei singoli casi in questione, non spetta al Tribunale federale procedere d'ufficio, e quale prima e unica

istanza, a un loro esame di merito, quesito che esula peraltro dall'oggetto del litigio.

E. 3

Utilizzazioni non conformi alla destinazione della zona, se dismesse, non possono essere riattivate".

E. 3.1

La Corte cantonale ha stabilito che, poiché la procedura relativa alla vertenza in esame è stata avviata in vigore della legge cantonale del 23 maggio 1990 di applicazione della LPT (LALPT; Bollettino ufficiale cantonale 1990, 365), la stessa dev'essere esaminata in applicazione della LALPT. Ha osservato che nell'ambito dei piani di utilizzazione ai sensi dell'art. 49 cpv. 2 LALPT, le compete un potere d'esame completo, che contempla anche il sindacato di opportunità, valutazione da esercitare nondimeno con il dovuto riserbo, in particolare quando si tratti di dirimere questioni con forte valenza tecnica o connotazioni locali. Ha ricordato che secondo la LPT la pianificazione si attua secondo diverse tappe: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione. Il piano di utilizzazione cantonale disciplina e organizza l'uso ammissibile del suolo per zone di interesse cantonale o sovracomunale. Esso è inteso a promuovere l'attuazione degli obiettivi pianificatori cantonali del piano direttore e di compiti cantonali, come pure la realizzazione di edifici o impianti di interesse cantonale o sovracomunale fissati da leggi speciali (art. 44 cpv. 1 e 2 LALPT). Il piano di utilizzazione cantonale si compone di un rapporto di pianificazione, di rappresentazioni grafiche, di norme di attuazione e di un programma di realizzazione (art. 45 LALPT). È allestito dal Dipartimento, previa informazione sugli obiettivi del Gran Consiglio, delle regioni e degli enti pubblici interessati; ogni cittadino residente nei comuni interessati e ogni persona o ente che dimostrino un interesse degno di protezione possono presentare al Dipartimento osservazioni sul progetto (art. 46 cpv. 1 e 4 LALPT). Il piano è adottato dal Consiglio di Stato, che lo trasmette al Gran Consiglio per approvazione (art. 47 e 48 cpv. 1 LALPT). Contro la decisione del Gran Consiglio è dato ricorso, che non ha effetto sospensivo, al Tribunale cantonale amministrativo (art. 49 cpv. 1 e art. 50 cpv. 2 LALPT). Il piano cantonale di utilizzazione entra in vigore con l'approvazione del Gran Consiglio, ha una durata indeterminata, è vincolante per ognuno ed è sottoposto a verifica di regola ogni dieci anni (art. 51 cpv. 1 e art. 52 cpv. 1 LALPT). Le norme e i piani regolatori comunali in contrasto con il piano di utilizzazione cantonale decadono con la sua entrata in vigore; i comuni interessati sono tenuti ad adottare un piano regolatore conforme al citato piano (art. 51 cpv. 3 e 4 LALPT).

E. 3.2

La Corte cantonale ha rilevato che il piano di Magadino costituisce la maggiore estensione pianeggiante del Cantone (4'000 ha); circa la metà dell'area è ancora relativamente libera da insediamenti e rappresenta una risorsa primaria per l'agricoltura, la natura e lo svago. Vista la sua importanza, il piano direttore cantonale gli dedica la scheda R11. Il parco occupa circa 2'350 ha, pressoché il 55 % della superficie del fondovalle del piano di Magadino. Il PUC-PPdM persegue l'obiettivo di valorizzare le qualità paesaggistiche del Parco, segnatamente la sua varietà e ricchezza, come indicato negli "obiettivi e misure". Negli stessi (pag. 3 e 8) si rileva che al fine di perseguire l'obiettivo di qualità paesaggistica e di salvaguardia del territorio agricolo, "il PUC subordina gli interventi su edifici e impianti esistenti eretti legalmente ma non conformi alla destinazione di zona (secondo gli articoli

24ce 37a della Legge federale sulla pianificazione del territorio) a due principi: non sottrarre superficie utilizzata dall'agricoltura; generare un effetto positivo sul paesaggio. Al fine di rafforzare inoltre la vocazione agricola del comparto, determinante per l'assetto del paesaggio, l'ampliamento di edifici ad uso commerciale legalmente esistenti in zona agricola è ammesso alle condizioni fissate dal diritto federale, ma in termini più restrittivi: ovvero unicamente se ciò è indispensabile al proseguimento dell'attività dell'azienda. Per gli stessi motivi, in caso di distruzione accidentale di edifici o impianti non conformi alla zona non è ammessa la ricostruzione, e analogamente non è ammesso riattivare utilizzazioni con conformi dismesse (misura attuata tramite norme PUC art. 14 e 15". Si osserva inoltre, sempre senza richiamare esplicitamente l' art. 27a LPT , che il PUC rafforza il ruolo dell'agricoltura e che "la protezione è inoltre resa più forte per il tramite di provvedimenti di riconversione all'agricoltura di edifici, impianti e attività non agricole descritte nella misura 2.1.2 e attraverso una restrizione delle possibilità di modifiche di edifici e impianti esistenti non conformi alla zona agricola (misura attuata tramite norme PUC art. 15, 23 e 27) " (pag. 12).

E. 3.3

I giudici cantonali hanno ricordato che una restrizione di diritto pubblico è giustificata solo se si fonda su una base legale, è sorretta da un interesse pubblico e rispetta il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.). Pronunciandosi sul contestato art. 15 NAPUC, relativo alle costruzioni esistenti fuori della zona edificabile non conformi alla destinazione di zona, hanno osservato che l' art. 24c LPT e gli art. 41, 42 e 43 OPT (RS 700.1) sono stati modificati dalla novella legislativa del 23 dicembre 2011, rispettivamente del 10 ottobre 2012. Queste modifiche sono entrate in vigore il 1° novembre 2012, quindi prima dell'approvazione del PUC-PPdM da parte del Gran Consiglio il 18 dicembre 2014, motivo per cui il nuovo diritto era applicabile. Secondo l' art. 24c LPT , il cui campo di applicazione è precisato dall' art. 41 OPT , fuori delle zone edificabili, gli edifici e impianti utilizzabili in base alla loro destinazione ma non più conformi alla destinazione della zona, sono per principio protetti nella propria situazione di fatto (cpv. 1; tutela della situazione acquisita); con l'autorizzazione dell'autorità competente, tali edifici e impianti possono essere rinnovati, trasformati parzialmente, ampliati con moderazione o - ciò che è decisivo nel caso in esame - ricostruiti, purché siano stati eretti o modificati legalmente (cpv. 2, in relazione con l' art. 42 cpv. 4 OPT concernente la trasformazione e ricostruzione di edifici e impianti secondo il diritto anteriore; cd. "erweiterte Besitzstandsgarantie"; DTF 147 II 309 consid. 5.2; sentenza 1C_572/2020 del 30 novembre 2021 consid. 2.1). Ha ricordato l'eccezione prevista dagli art. 37a LPT e 43 OPT per gli edifici e impianti utilizzati a scopi commerciali costruiti secondo il diritto anteriore, esterni alla zona edificabile e non conformi alla destinazione della zona. La Corte cantonale, richiamando la dottrina (RUDOLF MUGGLI/CHRISTOPH JÄGER, in: Heinz Aemisegger et al. [curatori], Commentaire pratique LAT: construire hors zone à bâtir, 2017, n. 22 e 26 ad art. 27a), ha rilevato che secondo l' art. 27a LPT , affinché i cantoni possano adottare una prassi più restrittiva rispetto alla normativa federale, è necessario che il legislatore cantonale emani disposizioni d'esecuzione in tal senso, ancorate in una legge formale. Ha accertato che né la LALPT, né la legge ticinese del 21 giugno 2011 sullo sviluppo territoriale attualmente in vigore (LST; RL 701.100), contengono riferimenti all' art. 27a LPT . Gli art. 73 LALPT e 68 LST, d'identico tenore, concernenti le eccezioni di diritto federale fuori delle zone edificabili, si limitano a effettuare un rinvio generale agli art. 24, 24a, 24b, 24ce 37a LPT, mentre gli art. 74 e 75 LALPT, rispettivamente 69 e 70 LST, anch'essi di contenuto

identico, concretano le facoltà concesse dagli art. 24d LPT e 39 OPT. I giudici cantonali hanno sottolineato che il messaggio del 9 dicembre 2009 (n. 6309) sul disegno di legge sullo sviluppo territoriale, sembrerebbe addirittura aver escluso la possibilità di far capo all' art. 27a LPT . Ciò poiché nel commento all'art. 67 LST (ora art. 68 relativo alle eccezioni di diritto federale fuori dalle zone edificabili) si precisa che "questa norma opera un rinvio diritto ai disposti del diritto federale che disciplinano la materia in maniera esaustiva e inderogabile (art. 24, 24a, 24b, 24ce 37a LPT) " (pag. 90). Ne ha concluso che, affinché i cantoni possano adottare una prassi più restrittiva, è necessario che il legislatore cantonale emani delle norme di esecuzione, visto che l' art. 27a LPT non è direttamente applicabile. Tali norme, considerato l'inasprimento delle restrizioni apportate ai diritti dei proprietari, devono quindi essere ancorate in una legge in senso formale.

E. 3.4

Ora, occorre prendere atto che nella legislazione ticinese non vi è effettivamente nessun richiamo o rinvio alle possibilità offerte dall' art. 27a LPT di prevedere le citate restrizioni. Il ricorrente, disattendendo il suo obbligo di motivazione (vedi art. 42 LTF), non si confronta con questo argomento, decisivo, né cerca di spiegare perché nei casi in esame si sarebbe dovuto applicare l' art. 27a LPT , norma potestativa, la cui applicazione non è espressamente prevista dalla normativa ticinese e, come si vedrà, neppure dal PUC-PPdM, ciò che il ricorrente non contesta. Del resto, neppure nelle osservazioni al ricorso la Sezione dello sviluppo territoriale, in rappresentanza del Gran Consiglio, limitandosi a rilevare di condividere le argomentazioni del ricorrente, tenta di spiegare e dimostrare che con il decreto legislativo litigioso il Parlamento cantonale avrebbe inteso applicare ed avvalersi delle possibilità offerte dall' art. 27a LPT , ciò che non è ravvisabile nella fattispecie.

E. 4.1

D'altra parte il ricorrente, che si limita a esporre sommariamente una sua tesi, non si confronta con i diversi motivi posti a fondamento della decisione impugnata e, riguardo alla sua censura principale inerente alla sussistenza di una sufficiente base legale cantonale, la interpreta in maniera errata. Sostiene infatti, a torto come ancora si vedrà, che la Corte cantonale sarebbe partita dall'erroneo presupposto che, a causa della genesi dell' art. 27a LPT , le possibilità offerte dagli art. 24ce 37 a LPT possono essere limitate solo sulla base di una legge cantonale, e non semplicemente sulla base di un piano di utilizzazione. Il ricorrente disattende infatti che nella criticata decisione è stato rilevato che la misura M_1.3.1 "Fissare i criteri d'insediamento paesaggistico per nuove costruzioni e per interventi su costruzioni esistenti", concretata negli art. 14 e 15 NAPUC, e la misura M_2.1.1 "rafforzare la protezione del territorio agricolo", sfociata negli art. 15, 23 e 27 NAPUC, menzionano nel loro commento, seppure in maniera sommaria e non meglio specificata, la problematica relativa all'inasprimento delle condizioni previste dal diritto federale. Riguardo alla censura principale fatta valere dall'ARE, la Corte cantonale ha espressamente sottolineato che, viste le specificità delle cause in esame, il PUC-PPdM è stato comunque approvato dal Gran Consiglio, ossia dal Legislatore cantonale, con decreto legislativo del 18 dicembre 2014, decreto sottoposto a referendum: ne ha concluso, ciò che il ricorrente parrebbe misconoscere, che i giudici cantonali hanno ritenuto che, nella fattispecie, il requisito della legge in senso formale, ciò nonostante, sarebbe quindi comunque adempiuto (consid. 6.4). La tesi ricorsuale principale è quindi infondata.

E. 4.2

Il ricorrente, incentrando a torto come visto il gravame sulla contestata esigenza di una legge in senso formale, disattende che i giudici cantonali, ciò che è decisivo, hanno accolto i ricorsi per altri motivi, ch'esso non critica. Hanno infatti escluso che lo strumento del PUC, volto tra l'altro a disciplinare e a organizzare l'uso ammissibile del suolo per zone d'interesse cantonale o sovracomunale, come pure la realizzazione di edifici o impianti di interesse cantonale o sovracomunale fissati da leggi speciali (art. 44 LALPT), potrebbe rappresentare, viste le sue finalità, la sede adatta per adottare norme di esecuzione alla LPT, per di più circoscritte localmente. Hanno aggiunto che anche l'assenza nella LALPT e nella LST, ossia nella legislazione cantonale determinante, riguardo alla possibilità di far capo alle facoltà concesse dall' art. 27a LPT milita a favore di questa conclusione. Il ricorrente, disattendendo il suo obbligo di motivazione (vedi art. 42 LTF), non si confronta del tutto con questi due argomenti, risolutivi e condivisibili. Ora, quando la decisione impugnata, come in concreto, si fonda su diverse motivazioni indipendenti e di per sé sufficienti per definire l'esito della causa, il ricorrente è tenuto, pena l'inammissibilità, a dimostrare che ognuna di esse viola il diritto (DTF 142 III 364 consid. 2.4 in fine; 138 I 97 consid. 4.1.4).

E. 4.3

Certo, il caso in esame presenta la particolarità che le restrizioni sono state adottate nell'ambito di un piano di utilizzazione cantonale e non comunale, sotto la forma di decreto legislativo, adottato dal Consiglio di Stato e poi approvato dal Parlamento cantonale, decreto sottoposto a referendum, aspetti non esaminati dal ricorrente. Ciò nondimeno, come rettamente ritenuto dai giudici cantonali, né dalla legislazione cantonale, e neppure dal PUC-PPdM e dalle NAPUC è ravvisabile la volontà delle autorità di voler far capo, nel caso in esame, alla facoltà concessa dall' art. 27a LPT . Ora, questa norma, potestativa, dispone che la legislazione cantonale può prevedere, ma non obbligatoriamente, le restrizioni litigiose le quali, in applicazione dell' art. 36 Cost. , non possono essere implicite o semplicemente sottintese, ma devono essere chiare e prevedibili per i proprietari eventualmente toccati da queste misure assai incisive sotto il profilo della garanzia della proprietà (art. 26 in relazione con l' art. 36 Cost. ; cfr. DTF 146 I 70 consid. 6.2.2; 144 II 367 consid. 3.3-3.4). Dalla garanzia della proprietà e dal principio della tutela della buona fede deriva in effetti la protezione della situazione acquisita per le costruzioni erette legalmente (sentenza 1C_332/2020 del 22 aprile 2021 consid. 5.1).

E. 4.4

Quale ulteriore argomento in favore della contestata soluzione, anch'esso decisivo, la Corte cantonale ha poi ritenuto, a ragione come si vedrà, ch'essa è in sintonia con la genesi dell' art. 27a LPT . In effetti, nel messaggio del 2 dicembre 2005 del Consiglio federale su una revisione parziale del diritto sulla pianificazione del territorio (FF 2005 6303), si precisa che secondo le nuove concezioni sulle normative per le costruzioni al di fuori delle zone edificabili si intende considerare maggiormente le specificità regionali rispetto al diritto vigente all'epoca, motivo per cui non appariva opportuno imporre ai cantoni, nell'ambito di quella revisione parziale, l'applicazione obbligatoria su tutto il territorio cantonale delle norme federali, senza alcuna possibilità di differenziazione. Il Consiglio federale proponeva quindi che le limitazioni in esame dovevano poter essere emanate "sia tramite la legislazione ordinaria che nell'ambito della pianificazione delle utilizzazioni. Lo strumento della pianificazione delle utilizzazioni rende possibili limitazioni più differenziate e ciò permette nel senso della proporzionalità, di limitarsi al minimo indispensabile da un punto di vista oggettivo. Ovviamente il Cantone può prevedere norme nel suo piano regolatore in

merito alle aree e alla misura in cui i Comuni possono, rispettivamente devono, effettuare tali limitazioni nell'ambito della pianificazione delle utilizzazioni" (pag. 6322 seg.). Il tenore del nuovo art. 27a LPT proposto dal Consiglio federale era quindi il seguente: "La legislazione cantonale o i piani di utilizzazione possono prevedere restrizioni..." (pag. 6328). Nei dibattiti parlamentari è stato sottolineato che i cantoni "possono", ma non "devono" emanare le note restrizioni, e che già la commissione aveva stralciato la possibilità di emanare restrizioni sulla base di piani di utilizzazione. Si è insistito sul fatto che le restrizioni devono essere adottate a livello legislativo, respingendo espressamente l'opinione del Consiglio federale di concedere, anche agli organi incaricati di pianificare l'utilizzazione, un ulteriore diritto per emanarle, poiché ciò non giova a un'interpretazione giuridica uguale, almeno al livello dei cantoni e poiché tale soluzione contraddice anche il principio che spetta al legislatore legiferare (Boll. uff. CN 2006 203-205). Il Consiglio degli Stati, sottolineato che la nuova norma tutela meglio la sicurezza del diritto per il legislatore cantonale e per i cittadini, ha condiviso lo stralcio litigioso (Boll. uff. CS 2006 812 seg.). Dai dibattiti parlamentari, con i quali il ricorrente non si confronta, risulta chiaramente che il legislatore federale non ha accettato e ha volutamente e consapevolmente deciso che le restrizioni in esame non possono essere attuate nell'ambito della pianificazione dell'utilizzazione. La tesi del ricorrente è quindi contraria al diritto federale. È pertanto a ragione che la Corte cantonale ha ritenuto che l'art. 15 cpv. 2 NAPUC, nella misura in cui si riferisce anche agli edifici che ricadono nel campo di applicazione dell' art. 24c LTF , risulta più restrittivo del diritto federale poiché vieta, in caso di distruzione accidentale, le ricostruzioni, ed è pertanto lesivo del diritto federale.

E. 5.1

L'art. 26 NAPUC, relativo alla tenuta di cavalli a scopo ricreativo e sportivo, del quale è litigioso soltanto il cpv. 2 lett. c, dispone che: " 1 La tenuta di cavalli a scopo ricreativo e sportivo è ammessa giusta l' art. 24d cpv. 1bis LPT e nella misura in cui essa è compatibile con gli obiettivi del Parco. 2 In particolare: a) la conservazione della superficie coltivabile e il rispetto del paesaggio devono essere assicurati nella misura massima possibile; b) non devono insorgere conflitti fra l'esercizio dell'equitazione e la fruizione da parte degli altri utenti del Parco; c) l'edificio abitativo del detentore degli animali giusta l' art. 24d cpv. 1bis LPT deve trovarsi nel Parco, oltre che nelle immediate vicinanze del luogo di detenzione. 3 (...)." La Corte cantonale ha rilevato che durante la procedura di approvazione del PUC-PPdM da parte del Gran Consiglio, con effetto al 1° maggio 2014, sono entrati in vigore l' art. 16a bis LPT , relativo a edifici e impianti per la tenuta e l'utilizzazione di cavalli, l' art. 34b OPT nonché l' art. 24e LPT concernente la tenuta di animali a scopo di hobby, tramite i quali il legislatore federale ha in sostanza voluto agevolare la tenuta di cavalli per lo sport e il tempo libero nella zona agricola, ammettendola in misura più estesa rispetto a quanto era previsto fino allora dall' art. 16a LPT . Al momento dell'approvazione del PUC-PPdM il 18 dicembre 2014 il nuovo diritto era pertanto applicabile. L' art. 16a bis LPT dispone che edifici e impianti necessari alla tenuta di cavalli sono autorizzati in quanto conformi alla zona di destinazione in un'azienda agricola esistente ai sensi della legge federale del 4 ottobre 1991 sul diritto fondiario rurale, se l'azienda dispone di una base foraggera prevalentemente propria e di pascoli per la tenuta di cavalli (cpv. 1); per l'utilizzazione dei cavalli tenuti nell'azienda possono essere ammessi spiazzi con suolo compatto (cpv. 2); le installazioni direttamente connesse con l'utilizzazione dei cavalli, come sellerie o spogliatoi, sono autorizzate (cpv. 3); il Consiglio federale ne disciplina i particolari (cpv. 4). La Corte cantonale ha ritenuto che la nuova norma si riallaccia

all'ordinamento di base di cui all' art. 16a cpv. 1 LPT , secondo il quale sono conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti che sono necessari alla coltivazione agricola o all'orticoltura, fatta salva una descrizione più restrittiva della conformità alla zona ai sensi del cpv. 3 di questa norma. Il Consiglio federale ha disciplinato i particolari dell' art. 16a bis LPT all' art. 34b OPT .

E. 5.2

I giudici cantonali hanno osservato, rettamente, che anche secondo il nuovo diritto non sono considerati conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti per l'agricoltura esercitata a titolo ricreativo (art. 34b cpv. 6 in relazione con l' art. 34 cpv. 5 OPT), né quella a scopo meramente commerciale (centri equestri, scuole d'equitazione, commercio di cavalli come attività commerciale). Ha osservato che l' art. 24e LPT , che corrisponderebbe sostanzialmente all'abrogato art. 24d cpv. 1bis vLPT, contempla tuttavia un'eccezione per la tenuta di animali a scopo di hobby fuori delle zone edificabili. Questa norma prevede infatti che negli edifici agricoli non abitati o nelle parti non abitate di edifici, conservati nella loro sostanza, sono autorizzati provvedimenti edilizi se servono per la tenuta di animali a scopo di hobby agli abitanti di un edificio situato nelle vicinanze (e non nelle "immediate" vicinanze come imposto dall'art. 26 cpv. 2 lett. c NAPUC) e che garantiscono una tenuta rispettosa degli animali (cpv. 1; cfr. sentenza 1C_144/2013 del 29 settembre 2014 consid. 3.1). Ha poi richiamato il commento relativo all'art. 26 NAPUC, secondo cui il territorio del Parco possiede un importante potenziale di crescita per quanto riguarda il numero di cavalli tenuti a scopi ricreativi e sportivi, osservato che molte situazioni sono presenti per diritto acquisito. Sottolineato che la tenuta di cavalli potrebbe essere rivista a breve con degli allentamenti a favore delle aziende agricole esistenti, si rileva che il PUC fissa alcune regole volte a gestire attivamente il tema, sulla base di non meglio precisate regole della LPT indicate in particolare nel modo seguente: per la tenuta a scopo di hobby secondo l' art. 24d cpv. 1bis LPT (come visto abrogato con effetto dal 1° maggio 2014), l'edificio abitativo del detentore degli animali, oltre a trovarsi nelle "immediate" vicinanze del luogo di detenzione, deve trovarsi nel Parco (capitolo 2, "Obiettivi e misure", M_2.1.5 pag. 16). L'istanza precedente ne ha dedotto che sulla base del commento, l'art. 26 NAPUC parrebbe voler regolare nel complesso la tematica relativa alla tenuta di cavalli per scopi ricreativi e sportivi, salvo poi limitarsi a disciplinare alcuni aspetti puntuali (cpv. 1 e 2) e a dettagliare la protezione delle situazioni acquisite e quelle di degrado (cpv. 3); ha ritenuto che ciò è verosimilmente da ricondurre al fatto che al momento dell'elaborazione del PUC-PPdM, come accennato nel commento, l' art. 16a bis LPT si trovava solo in fase di consultazione. Ha nondimeno ritenuto che, anche entro questi limiti, l'art. 26 NAPUC risulta problematico, soprattutto per quanto attiene al cpv. 2 lett. c, che risulta manifestamente più severo rispetto a quanto prevede il diritto federale in vigore, segnatamente l' art. 24e LPT . Ne ha concluso che la norma è quindi in contrasto con il diritto superiore, perché l' art. 27a LPT non annovera l' art. 24e LPT tra le norme che possono formare oggetto di restrizioni da parte della legislazione cantonale. Ha quindi annullato l'art. 26 cpv. 2 lett. c NAPUC e invitato il Gran Consiglio ad aggiornare il testo della norma, che si riferisce all' art. 24d cpv. 1bis LPT , abrogato già prima dell'entrata in vigore del PUC-PPdM. In effetti, l' art. 27a LPT , norma attributiva di competenze, contiene un'enumerazione esaustiva delle norme per le quali la legislazione cantonale può prevedere restrizioni. L'accenno ricorsuale al fatto che i cantoni possono prevedere misure differenziate geograficamente e limitate a determinati settori sulla base del piano direttore cantonale, nulla muta al fatto che in concreto non si è in presenza di un caso di applicazione dell' art. 27a LPT .

E. 5.3

Insistendo, come visto a torto, sull'assunto secondo cui i cantoni potrebbero prevedere restrizioni a determinate norme della LPT in applicazione dell' art. 27a LPT anche nell'ambito della pianificazione dell'utilizzazione, il ricorrente, disattendendo nuovamente il suo obbligo di motivazione (art. 42 LTF), non si confronta con la motivazione appena citata dei giudici cantonali, peraltro corretta. Il legislatore federale non ha infatti aggiunto l' art. 24e LPT , in vigore dal 1° maggio 2014, nelle restrizioni previste dall' art. 27a LPT , in vigore dal 1° novembre 2012, quindi prima dell'adozione del PUC-PPdM e delle NAPUC, norma come visto peraltro neppure richiamata nel commento e nelle NAPUC. Non si è quindi in presenza dell'asserita violazione del diritto federale. Anche riguardo all'art. 26 cpv. 2 lett. c NAPUC la garanzia della proprietà non può pertanto essere limitata senza una base legale sufficiente.

E. 6

Nella causa 1C_667/2020 litigioso è anche l'art. 14 cpv. 3 NAPUC, dal titolo marginale "inserimento paesaggistico", che ha il tenore seguente: "Interventi su costruzioni esistenti devono, per quanto possibile, migliorare la qualità architettonica dell'edificio ed il paesaggio". La Corte cantonale ha osservato che giusta l' art. 42 cpv. 1 OPT , relativo alla trasformazione di edifici e impianti secondo il diritto anteriore, che concretizza l' art. 24c cpv. 2 LPT , una trasformazione è considerata parziale e un ampliamento è considerato moderato se l'identità dell'edificio o dell'impianto unitamente ai dintorni rimane conservata nei tratti essenziali. Sono ammessi miglioramenti volti a cambiare l'aspetto esterno. Ha poi richiamato la giurisprudenza e la dottrina relativa all'identità della costruzione, esigenza che non impedirebbe di apportare, nell'ambito delle trasformazioni autorizzate, dei miglioramenti estetici sulle costruzioni o installazioni il cui aspetto non è soddisfacente (sentenza 1C_335/2012 del 19 marzo 2013 consid. 5.1; RUDOLF MUGGLI, in: op. cit., n. 24 ad art. 24c). Ha osservato che i miglioramenti estetici ai sensi dell'art. 42 cpv. 1 secondo periodo OPT non mirano ad armonizzare la costruzione con gli edifici vicini, ma a correggere difetti architettonici manifesti, intrinseci all'edificio stesso (sentenza 1C_335/2012, citata, consid. 5.2). Ne ha concluso che rispetto alla norma federale, la quale si limita ad ammettere miglioramenti estetici, quella litigiosa va oltre, imponendo, seppure "per quanto possibile", un miglioramento della qualità architettonica dell'edificio e del paesaggio. Ha ritenuto quindi che, sebbene essa persegua finalità esclusivamente estetiche, essa risulta nel contempo più severa rispetto a quanto richiesto dal diritto federale. Ha stabilito, per i motivi precedentemente citati, che ciò non è ammissibile per il tramite di un piano di utilizzazione. L'istanza precedente ha rilevato che la norma in esame risulta contraria al diritto federale per quanto attiene agli edifici e impianti utilizzati a scopi commerciali, che non possono essere sottoposti a un regime più severo dal diritto cantonale. Con riferimento agli edifici rientranti nell'ambito dell' art. 24c LPT , ossia gli edifici e impianti esistenti fuori delle zone edificabili non conformi alla destinazione della zona, ha sollevato dubbi sotto il profilo della sussistenza di un sufficiente interesse pubblico, che potrebbe essere giustificato tutt'al più in presenza di un paesaggio degradato e necessitante di interventi di recupero dei valori originali. Ha ritenuto che, inoltre, riguardo all'aspetto esterno degli edifici, il diritto federale parrebbe essere esaustivo (cfr. MUGGLI/JÄGER, op. cit., n. 17 ad art. 27a). Il ricorrente, disattendendo il suo obbligo di motivazione (vedi art. 42 LTF), non si confronta del tutto con questi argomenti. La Corte cantonale ha nondimeno lasciata aperta tale questione perché, sulla base delle medesime motivazioni indicate nei

considerandi precedenti, ha stabilito che il PUC non costituisce lo strumento adatto per introdurre le limitazioni indicate all' art. 27a LPT . Al riguardo il ricorrente ripropone le già citate tesi, che non reggono.

E. 7

Ne segue che, in quanto ammissibili, i ricorsi devono essere respinti. Non si prelevano spese giudiziarie (art. 66 cpv. 4 LTF). Non si attribuiscono ripetibili della sede federale a A. _____ e a G. _____ SA, che non hanno presentato osservazioni, né a D. _____, G. _____ SA e F. _____ SA, non assistite da un legale e che si sono espresse su questioni influenti per il giudizio (art. 68 cpv. 1 LTF), e neppure al Comune di Gambarogno (art. 68 cpv. 4 LPT). A B. _____ SA e C. _____ SA, che si sono avvalse dell'assistenza di un patrocinatore, spettano per contro ripetibili della sede federale (art 68 cpv. 1 LTF), a carico della Confederazione svizzera (ARE).

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