

TI_GERICHTE 90.2005.19 vom 16. Juli 2007

TI Tribunale d'appello, 2007-07-16, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2005.19

FR: TI_GERICHTE 90.2005.19 du 16 juillet 2007

IT: TI_GERICHTE 90.2005.19 del 16 luglio 2007

Regeste

Conferma del divieto di caccia nel comprensorio di un PUC (che ha scopi anche ricreativi) per motivi legati alla sicurezza dei fruitori

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo, in cui è stato integrato il Tribunale della pianificazione del territorio con effetto al 14 luglio 2006 (BU 2006, pag. 215 segg.) e la tempestività del ricorso (art. 49 cpv. 1 LALPT) sono date. La legittimazione di RI 2, cittadino attivo domiciliato a PI 1, il cui territorio giurisdizionale è interessato dal PUC, è certa (art. 49 cpv. 3 lett. b LALPT). Quanto al RI 1, visto che lo stesso ha receduto dall'impugnativa, questa dev'essere stralciata dai ruoli. Con queste premesse il ricorso è ricevibile in ordine.

E. 2

LALPT prevede che è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo contro la violazione del diritto, compreso l'eccesso e l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti e l'inadeguatezza del provvedimento pianificatorio. Diversamente che per i piani regolatori e per quelli di dettaglio, in questo campo il potere d'esame del tribunale è completo e contempla anche il sindacato di opportunità. Questo pieno potere di cognizione, che esorbita dal campo solitamente riservato all'azione giudiziaria, va tuttavia esercitato con il dovuto riserbo e senso della misura. Lo stesso Tribunale federale quando ha libera cognizione di fatto e di diritto fa uso di questa libertà con prudente ritengo, specie dovendo dirimere questioni con forte valenza tecnica o connotazioni locali, dove le conoscenze degli specialisti, rispettivamente delle autorità del posto costituiscono spesso un insostituibile elemento per la presa di decisione. Il Tribunale cantonale amministrativo dovrà pertanto esaminare con attento spirito critico gli aspetti controversi del piano di utilizzazione impugnato, ma è solo se vi scoprirà vizi di una certa rilevanza, inconciliabili col precetto dell'adeguatezza, che l'annullerà e lo rinvierà all'autorità di adozione o che procederà ad una sua modifica. Non basta dunque che risulti possibile una soluzione migliore, magari solo sotto certi aspetti, di quella contestata, per sostituirla a quest'ultima; la soluzione alternativa deve manifestare dei pregi realmente superiori, nel suo complesso, da convincere il tribunale a preferirla a quella approvata dall'autorità incaricata della pianificazione.

E. 3

Giusta l'art. 75 Cost. i Cantoni devono allestire dei piani d'azzonamento per assicurare un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e un ordinato insediamento del territorio. A livello legislativo l'obbligo di pianificare è codificato all'art. 2 LPT. Secondo

quest'ultima legge la pianificazione deve avere luogo in diverse tappe: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione. Esse stanno in reciproco rapporto e formano un tutto coerente, di cui ogni parte adempie una specifica funzione. Il piano d'utilizzazione cantonale viene adottato, secondo le indicazioni del piano direttore (art. 6 e segg., 26 cpv. 2 LPT), sulla scorta di un'ampia coordinazione e valutazione (art. 1 cpv. 1 2 a frase, 2 cpv. 1 LPT) e nell'ambito di una procedura ove è garantita protezione giuridica (art. 33 e segg. LPT) e partecipazione democratica (art. 4 LPT). Il piano d'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 LALPT).

E. 4.1

La _____ è inserita nella regione collinare e valliva cui fanno corona le pendici sudorientali del _____ e quelle occidentali e meridionali del _____, che culmina a sud sull'allineamento di rilievi collegati fra loro dal _____. Essa spazia sul territorio dei comuni di PI 2 e PI 1. Nell'ambito dell'autorizzazione di dissodamento per la realizzazione dell'omonima _____, nel 1987 la Confederazione ha posto come condizione al suo rilascio l'esecuzione di un rilievo naturalistico e paesaggistico e la tutela del comparto attraverso un piano di protezione e di gestione naturalistica adeguato e vincolante. Per onorare tale condizione, il Governo ha adottato il PUC, approvato dal Parlamento con decreto legislativo _____ 2004.

E. 4.2

La scheda 1.1. del piano direttore cantonale definisce zona naturale protetta l'area oggetto del PUC e prevede il piano d'utilizzazione cantonale quale strumento per l'attuazione del coordinamento. La citata scheda, riferita alle componenti naturali accertate e coordinamento pianificatorio concluso, indica quale scopo la protezione delle aree in oggetto mediante il consolidamento o l'attuazione di adeguate misure pianificatorie. Il piano direttore prevede che la protezione delle componenti naturali sia organizzata sulla base di una classificazione ispirata a quella proposta dal Consiglio d'Europa (piano direttore - rapporto esplicativo, A.1.2.1). Secondo tale intendimento, le zone [naturali] protette sono territori con contenuti naturalistici particolari o particolarmente importanti o rappresentativi che meritano e richiedono una protezione di carattere generale (zone protette generali) o limitata a determinati aspetti (zone protette specifiche). In queste zone viene data priorità alla protezione delle componenti naturali sulle altre utilizzazioni; le attività umane di incidenza territoriale, e in particolare gli interessi generali della pianificazione, quelli agricoli, quelli forestali e quelli legati allo svago, benché restino riservati, devono risultare compatibili con le finalità di protezione (piano direttore - rapporto esplicativo, A.1.2., n. 3). Per rilevare i contenuti naturalistici del comparto, è stato eseguito, come richiesto dalla Confederazione, uno studio naturalistico. Il 1° marzo 2002 è entrata in vigore la legge cantonale sulla protezione della natura del 12 dicembre 2001 (LCPN), che si prefigge di promuovere la conoscenza, la salvaguardia, il recupero e la valorizzazione delle componenti naturali del paesaggio (art. 1 LCPN). L'art. 2 cpv. 2 LCPN stabilisce che sono componenti naturali i comparti naturali e singoli elementi del paesaggio (lett. a), i biotopi ed i geotopi (lett. b), la flora, i funghi e la fauna (lett. c), le rocce, i minerali ed i fossili (lett. d). Gli strumenti della pianificazione territoriale definiscono le modalità della protezione dei comparti naturali

d'importanza nazionale e cantonale, mentre la protezione degli elementi emergenti, dei biotopi e dei geotopi d'importanza nazionale e cantonale avviene tramite il decreto di protezione (art. 13 cpv. 1 e 2 LCPN). L'art. 12 cpv. 1 LCPN istituisce diverse categorie di protezione (riserva naturale, zona di protezione della natura, zona di protezione del paesaggio, parco naturale, monumento naturale) i cui contenuti ed effetti verranno specificati nel regolamento d'applicazione (art. 12 cpv. 2 LCPN), a tutt'oggi non ancora emanato. Tuttavia, il messaggio del 30 marzo 1999 (n. 4872) relativo alla LCPN spiega già che per parco naturale s'intende un comprensorio caratterizzato da importanti contenuti naturali e nel contempo favorevole alla promozione ricreativa e didattica. Esso pone al centro dei propri interessi la conservazione dell'ambiente naturale abbinata alla promozione economica-sociale che ne deriva (messaggio citato, ad art. 12). In esito a quanto sopra, si può concludere che il PUC è zona naturale protetta secondo il piano direttore e parco naturale ai sensi dell'art. 12 cpv. 1 lett. d LCPN. Sia l'approccio del piano direttore che quello della LCPN prevedono dunque una convivenza tra la protezione della natura e le attività umane d'incidenza territoriale, che debbono però risultare compatibili con le finalità di protezione.

E. 4.3

Il comprensorio del PUC _____ interessa il comparto agro-forestale situato nel bacino imbrifero del _____, sul territorio giurisdizionale dei comuni di _____ e _____. Il PUC ha un'estensione di circa _____ ettari ed è composto principalmente da boschi, colture e pascoli. Com'è stato possibile constatare in fase di elaborazione del piano di utilizzazione, il comparto agro-forestale attuale è solamente una parte di un comprensorio naturale molto più ampio, che negli ultimi decenni è stato eroso dall'urbanizzazione e dalla realizzazione di infrastrutture di interesse regionale. Ciò malgrado esso costituisce ancora oggi un'area di particolare importanza dal punto di vista naturalistico, soprattutto grazie all'insieme di ambienti naturali pregiati che accolgono molte specie animali e vegetali rare. Il PUC rappresenta inoltre l'unico polmone verde di pianura di tutto il _____ e per questo assume anche una funzione ricreativa di primaria importanza per la popolazione dell'agglomerato di e _____: vi sono infatti diversi sentieri tra cui un sentiero naturalistico e alcune attrezzature per lo svago al _____. L'agricoltura (che interessa circa la metà della superficie della valle) è l'attività antropica più importante esercitata all'interno del PUC-PVM: circa quindici aziende agricole vi fanno capo, tre delle quali risiedono all'interno del comprensorio del PUC (cfr. Rapporto 18 agosto 2004, n. 5366, in: RVGC, anno parlamentare _____, pag. _____).

E. 4.4

Conformemente agli intendimenti del piano direttore e con la definizione di parco naturale data dalla LCPN, il PUC si prefigge di definire le destinazioni d'uso del suolo volte a garantire la protezione, il ripristino e la valorizzazione delle componenti naturali; il recupero dei valori naturalistici e paesaggistici persi; favorire l'utilizzo agricolo estensivo a fini paesaggistici; promuovere e valorizzare la funzione ricreativa e di svago del _____, nonché la divulgazione scientifica all'interno del suo perimetro (v. anche art. 1 NA). Il PUC è composto da un rapporto di pianificazione, dalle rappresentazioni grafiche, dal piano degli interventi, dalle norme di attuazione ed, infine da un programma di realizzazione. Il PUC definisce sette tipologie d'uso del territorio: zona di protezione della natura, zona agricola, area forestale, riserva forestale, zona edificabile, zona per attrezzature

ed edifici privati d'interesse pubblico, accessi e percorsi. Per la valorizzazione della propria funzione ricreativa e di svago, il PUC prevede il consolidamento delle strutture presso il _____, il completamento della rete sentieristica, la divulgazione delle sue caratteristiche naturali, storiche e paesaggistiche, favorendo il coordinamento con le infrastrutture ed attività di svago esterne al PUC (cfr. art. 15, 16 e 18 NA).

E. 4.5

Oltre al citato art. 9 cpv. 4 NA, che di principio vieta la caccia nel comprensorio del parco, l'art. 8 cpv. 1 NA (concernente disposizioni di protezione) prevede: " Le componenti naturali sono protette in tutto il comprensorio. In particolare sono vietate la raccolta di fossili, la raccolta o sradicamento della flora spontanea, la cattura o l'uccisione di ogni genere di animale, nonché la distruzione diretta o indiretta di spazi vitali (habitat). Sono riservate le disposizioni riguardanti la caccia e la pesca. ".

E. 5

Come visto sopra, in sede di risposta il Governo ha potuto specificare i motivi che hanno condotto all'adozione della criticata disposizione. Essa si è resa necessaria non per motivi di protezione della natura, ma di sicurezza degli utenti del PUC, siccome è stato individuato un conflitto con lo scopo della funzione ricreativa promossa nel PUC. Preso atto dei motivi dell'Esecutivo cantonale, il ricorrente ha potuto esprimersi al riguardo. Egli ritiene la motivazione pretestuosa e ribadisce la propria posizione, ossia che il divieto di caccia dovrebbe essere, semmai, fondato sul diritto venatorio e non sulla legislazione a tutela della natura o su quella di pianificazione del territorio. In ogni caso, tale divieto, sostiene, non rispetta il principio della proporzionalità.

E. 6

Contrariamente a quanto ritenuto dall'insorgente, il divieto di caccia previsto dalle NA del PUC dispone di una valida base legale.

E. 6.1

Il piano d'utilizzazione cantonale disciplina e organizza l'uso ammissibile del suolo per zone d'interesse cantonale e comunale, promovendo l'attuazione degli obiettivi pianificatori e di compiti cantonali, nonché la realizzazione di edifici o impianti di interesse cantonale o sovracomunale fissati in leggi speciali (art. 44 cpv. 1 e 2 LALPT). L'art. 29 LALPT, applicabile in forza del rinvio previsto dall'art. 45 cpv. 2 LALPT, tratta delle norme di attuazione; il primo capoverso enuncia, seppure in modo non esaustivo, i punti che le NA devono regolamentare, mentre il secondo indica, esemplificativamente, quei punti che le NA possono facoltativamente regolare (cfr. STPT 12 ottobre 1998, inc. 90.1998.6). Occorre dunque considerare che le NA sono composte da un lato da disposizioni che il piano d'utilizzazione cantonale deve necessariamente prevedere, sia che lo prescriva il succitato art. 29 LALPT, sia che lo imponga esplicitamente la legislazione federale o cantonale, e dall'altro lato da disposizioni che il pianificatore ha la facoltà di assumere, senza esservi espressamente obbligato. Questo però non significa libertà assoluta: l'obbligo di pianificare sancito dall'art. 2 LPT comporta il dovere di allestire il piano d'utilizzazione cantonale, incluse le NA, al fine di attuare il principio costituzionale sancito dall'art. 75 Cost., che postula una pianificazione del territorio volta a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e un ordinato insediamento del territorio, nonché degli scopi e principi fondamentali della pianificazione del territorio enunciati dagli art. 1-3 LPT.

E. 6.2

In concreto, la misura pianificatoria contestata è sorretta quindi d'ampia e chiara base legale. Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dall'insorgente, l'arte venatoria ha un'inegabile impatto sul territorio oggetto dello strumento pianificatorio in quanto condiziona l'utilizzo del territorio stesso. La pianificazione del territorio non si occupa infatti unicamente delle ripercussioni fisiche e spaziali che le attività possono avere sul territorio (quali edificazioni, modifiche del terreno, ecc.), come sembra assumere il ricorrente, ma nello stesso tempo disciplina e coordina le attività che possono avere delle ripercussioni sull'utilizzo dello stesso o che influiscono direttamente o indirettamente su quest'ultimo, anche se queste attività sono rette da legislazione propria (cfr. Moor , Commentaire LAT, introduction, n. 92). Ora, è innegabile che il divieto di caccia, in quanto tale, non costituisca una tipica norma di pianificazione del territorio; ciò non toglie che la caccia abbia delle chiare ripercussioni sull'utilizzo previsto del comprensorio per le attività ricreative e didattiche. Il rischio che l'esercizio della caccia porta seco in prossimità di zone densamente frequentate è, d'altronde, riconosciuto anche dalla legislazione venatoria, che prevede delle distanze di sicurezza come, a titolo d'esempio, dai sentieri didattici (art. 44 RCCP). Per questi motivi, la norma contestata può validamente fondarsi sulla legislazione di pianificazione del territorio.

E. 6.3

Il ricorrente intravede una contraddizione, arbitraria, tra l'art. 9 cpv. 4 NA e l'art. 8 cpv. 1 NA. Anche questa censura è infondata. Il Governo ha spiegato che quest'ultimo articolo è una disposizione di protezione delle specie ed è stata emanato in applicazione della Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966 (LPN) e della citata LCPN. Ora, la riserva all'art. 8 cpv. 1 NA non contrasta con quanto previsto all'art. 9 cpv. 4 NA, poiché quest'ultima disposizione, a differenza della prima, tratta dei criteri di gestione, non quelli di protezione, e si riferisce, come vedremo più sotto, alla sicurezza degli utenti del parco. Inoltre, questa riserva permette di rendere possibile l'applicazione dell'art.

E. 9

In esito ai pregressi motivi il ricorso, nella misura in cui non deve essere stralciato, è respinto. La tassa e le spese di giudizio seguono la soccombenza di RI 2, mentre il ricorso del RI 1, che è stato ritirato, viene stralciato senza aggravio di tassa e spese. per questi motivi, visti gli articoli di legge in concreto applicabili, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso, nella misura in cui non è stralciato dai ruoli, è respinto. 2. La tassa di giustizia, di fr. 1'000.- (mille) è posta a carico di RI 2. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. LTF). Qualora non sia proponibile il ricorso in materia di diritto pubblico, entro il medesimo termine è ammesso il ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale (art. 113 segg. LTF). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario