

## **TI\_GERICHTE 90.2015.33 vom 27. Oktober 2020**

TI Tribunale d'appello, 2020-10-27, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2015.33](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2015.33)

FR: TI\_GERICHTE 90.2015.33 du 27 octobre 2020

IT: TI\_GERICHTE 90.2015.33 del 27 ottobre 2020

### **Regeste**

PUC Parco del Piano di Magadino - esame circa conformità al diritto federale, interesse pubblico e proporzionalità di alcune norme d'attuazione del PUC

### **Erwägungen**

#### **E. 27**

NAPUC (cfr. supra , consid. 4.2.1. e 4.2.2.) menzionano nel loro commento la problematica relativa all'inasprimento delle condizioni previste dal diritto federale. Il PUC-PPdM è poi stato approvato dal Gran Consiglio con decreto legislativo 18 dicembre 2014, sottoposto a referendum (cfr. FU 1-2/2015 del 9 gennaio 2015), di modo che il requisito della legge in senso formale appare in concreto dato. È tuttavia da escludere che lo strumento del PUC - volto a disciplinare e organizzare l'uso ammissibile del suolo per zone d'interesse cantonale o sovracomunale e 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 (cfr. art. 44 LALPT e supra , consid. 3) - rappresenti, viste le sue finalità, la sede adatta per l'emanazione di disposizioni d'esecuzione alla LPT, per di più circoscritte localmente. Anche l'assenza di indicazioni nella LALPT e nella LST riguardo alla possibilità di far capo alle facoltà concesse dall'art. 27 a LPT porta a questa conclusione. Ciò appare peraltro in sintonia con la genesi dell'art. 27 a LPT: il progetto del Consiglio federale prevedeva infatti la possibilità di limitare le disposizioni applicabili alle costruzioni poste fuori dalla zona edificabile anche tramite i piani d'utilizzazione, lasciando così ai cantoni la libertà di scegliere lo strumento con il quale emanare eventuali restrizioni (cfr. Messaggio del Consiglio federale su una revisione parziale del diritto sulla pianificazione del territorio del 2 dicembre 2005; FU 2005, pag. 6322; intervento del Consigliere federale Leuenberger , BU CN 2006 205). Le Camere federali non hanno tuttavia voluto accordare spazi di manovra regionali o locali, che consideravano come pregiudizievoli a un'applicazione della legge conforme al principio della parità di trattamento (cfr. intervento Lustenberger , BU CN 2006 204). 6.5. In concreto l'art. 15 cpv. 2 NAPUC, nella misura in cui si riferisce anche agli edifici che ricadono nel campo di applicazione dell'art. 24 c LPT, risulta più restrittivo del diritto federale, poiché vieta, in caso di distruzione accidentale, le ricostruzioni. Di conseguenza, così come avvenuto nell'ambito dei giudizi emanati in data odierna in due procedure parallele (inc. n. 90.2015.28/34 pure con riferimento alla ricostruzione di edifici e impianti che ricadono nel campo di applicazione dell'art. 37 a LPT, e inc. n. 90.2015.37), il cpv. 2 della norma viene annullato in quanto contrario al diritto federale. 6.6. Diverso il discorso per quanto attiene al cpv. 3 della norma, che tratta la tematica delle attività abbandonate, statuendo che le utilizzazioni non conformi alla destinazione della zona, se dismesse, non possono essere riattivate. In proposito va rilevato che la protezione delle situazioni acquisite di cui all'art.

24 c LPT si estende solo a costruzioni che possono (ancora) essere utilizzate conformemente alla loro destinazione, non proteggendo rovine e situazioni oramai irrimediabilmente compromesse a seguito del fatto che il proprietario non ha dimostrato, tramite un'adeguata manutenzione, di conservare un interesse al loro recupero. La protezione delle situazioni acquisite non si estende quindi a edifici che si trovano in stato di degrado (cfr. STF 1A.134/2002 del 17 luglio 2003 consid. 4.3., 1C\_356/2010 del 21 febbraio 2011 consid. 2.3 e 2.4 e rinvii, STA 52.2017.522 del 7 marzo 2018 consid. 2.3. con rinvii; Muggli, op. cit., ad art. 24 c n. 16) o ad attività dismesse, ossia "cadute in disuso e abbandonate" (cfr. Vocabolario Treccani on-line, consultabile al sito: <http://www.treccani.it/vocabolario>), che non possono quindi essere riattivate. Il disposto, conforme a quanto prevede il diritto federale, merita pertanto tutela. 7. Art. 26 NAPUC 7.1. L'art. 26 NAPUC, concernente la tenuta di cavalli a scopo ricreativo e sportivo, prevede quanto segue: 1 La tenuta di cavalli a scopo ricreativo e sportivo è ammessa giusta l'art. 24 d cpv. 1 bis 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. 24 d cpv.1 bis LPT deve trovarsi nel Parco, oltre che nelle immediate vicinanze del luogo di detenzione. 3 La sistemazione e gestione delle infrastrutture esistenti, legalmente erette, legate alla tenuta e all'uso dei cavalli, deve conformarsi agli obiettivi di qualità del PUC PPdM; vanno in particolare risanate le situazioni di degrado. La ricorrente contesta in particolare il cpv. 2 lett. c della norma, ritenendo che lo stesso "(...) non è pertinente con la tenuta di cavalli a scopo ricreativo e sportivo", rispettivamente inattuale, vista l'abrogazione della normativa federale di riferimento (art. 24 d cpv. 1 bis LPT). La Sezione, in sede di risposta, sottolinea in particolare come il contenuto dell'art. 24 d cpv. 1 bis LPT sia stato ripreso dal nuovo art. 24 e cpv. 1 LPT, di modo che quanto previsto nelle NAPUC rappresenterebbe una precisazione conforme al diritto federale. 7.2. 7.2.1. Durante la procedura d'approvazione del PUC-PPdM davanti al Gran Consiglio, con effetto al 1° maggio 2014, sono entrati in vigore gli art. 16 a bis LPT e 34 b OPT, nonché l'art. 24 e LPT, tramite i quali il legislatore 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 sinora consentito dall'art. 16 a LPT (cfr. STF 1C\_144/2013 del 29 settembre 2014 consid. 3.1, in: ZBl 116/2015 pag. 210 segg.). Il 18 dicembre 2014, data d'approvazione del PUC-PPdM, il nuovo diritto era pertanto applicabile (cfr. art. 52 cpv. 1 OPT). 7.2.2. Secondo l'art. 16 a bis LPT, gli 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 sul diritto fondiario rurale del 4 ottobre 1991 (LDFR; RS 211.412.11), se quest'ultima dispone di una base foraggera prevalentemente propria e di pascoli per la tenuta dei cavalli (cpv. 1). Per l'utilizzazione dei cavalli tenuti nell'azienda possono essere ammessi spiazzi con suolo compatto (cpv. 2). Anche le installazioni direttamente connesse con l'utilizzazione dei cavalli, come sellerie o spogliatoi, sono autorizzate (cpv. 3). La nuova norma, che termina indicando che il Consiglio federale disciplina i particolari (cpv. 4), si riallaccia all'ordinamento di base di cui all'art. 16 a cpv. 1 LPT, giusta il quale sono conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti necessari a una forma di produzione che, da un lato, sia dipendente dal suolo e, dall'altro, sia di natura agricola o imputabile al giardinaggio produttivo. Il Consiglio federale ha disciplinato i particolari, adottando il nuovo art. 34 b

OPT (cfr. sulla tematica STA 52.2014.441 del 17 febbraio 2016 consid. 3; Muggli, op. cit., ad art. 16 a bis n. 6 segg.). 7.2.3. Anche secondo il nuovo diritto non sono invece considerati conformi alla zona agricola gli edifici e gli impianti per l'agricoltura esercitata a titolo ricreativo (art. 34 b cpv. 6 in combinazione con art. 34 cpv. 5 OPT) né quella a scopo meramente commerciale (centri equestri, scuole d'equitazione, commercio di cavalli come attività commerciale; STA 52.2017.429 del 18 dicembre 2019 consid. 3.2.2.). L'art. 24 e LPT, che sostanzialmente corrisponde all'abrogato art. 24 d cpv. 1 bis vLPT, contempla tuttavia un'eccezione per la tenuta di animali per hobby fuori delle zone edificabili. La norma prevede infatti che negli edifici (agricoli) non abitati o nelle parti non abitate di tali 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 garantiscono una tenuta rispettosa degli animali (cfr. STF 1C\_144/2013 citata consid. 8.1.1.). 7.3. In concreto l'art. 26 NAPUC rientra nell'obiettivo specifico OS\_2.1 "Garantire la salvaguardia e il recupero del territorio agricolo nelle sue diverse vocazioni", e più precisamente nella misura M\_2.1.5. "Governare gli effetti territoriali legati alla tenuta di cavalli per scopi ricreativi e sportivi", che viene così commentata (cfr. capitolo 2 "Obiettivi e misure", pag. 16): La situazione relativa alla tenuta di cavalli a scopo ricreativo o sportivo da parte di aziende agricole e privati è stata approfondita sia nel corso degli studi di base sia negli approfondimenti effettuati dopo la consultazione del progetto del PUC (cfr. capitolo 8.3.12 del Rapporto di pianificazione). La tenuta di cavalli a scopo ricreativo in zona agricola è attualmente molto limitata dalle norme di legge, che potrebbero tuttavia essere riviste a breve con degli allentamenti soprattutto a favore delle aziende agricole esistenti (Iniziativa parlamentare Darbellay: testo di legge messo in consultazione nel mese di dicembre 2011). Il territorio del Parco possiede un importante potenziale di crescita per quanto riguarda il numero di cavalli tenuti a scopi ricreativi e sportivi. L'effetto della tenuta di cavalli è misurabile in termini di nuove infrastrutture e costruzioni sul territorio (scuderie-box, maneggi, locali, spogliatoi, sellerie, giostre, ecc.), di aree per la libera uscita con qualsiasi tempo e di fruizione del territorio (uso dei percorsi, pressione sui canali, potenziali conflitti d'utenti, ecc.). Potenzialmente, dunque, questa attività è suscettibile di trasformare in modo significativo il paesaggio e di sottrarre superficie coltivabile. Sul Piano di Magadino vi sono inoltre molte situazioni che sono presenti per diritto acquisito, in quanto insediate prima dell'entrata in vigore della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT, 1980). Considerati dunque gli effetti legati alla tenuta dei cavalli per scopo ricreativo e sportivo, il PUC fissa alcune regole volte a gestire attivamente il tema. La base è data dalle regole della LPT che sono così precisate: - nel valutare le richieste per infrastrutture legate alla tenuta di cavalli è dato un grande peso alla conservazione della superficie coltivabile e al rispetto del paesaggio. - Inoltre non si devono generare conflitti nella fruizione ricreativa del territorio, in particolare per quanto riguarda le passeggiate, il rispetto delle aree agricole ed il rapporto con gli altri utenti; - per la tenuta a scopo di hobby secondo l'art.24d cpv.1 bis, l'edificio abitativo del detentore degli animali, oltre a trovarsi nelle immediate vicinanze del luogo di detenzione, deve trovarsi nel Parco; Infine la sistemazione e gestione delle infrastrutture esistenti legate alla tenuta e all'uso dei cavalli ed erette legalmente, deve conformarsi agli obiettivi di qualità del PUC PPdM; vanno in particolare risanate le situazioni di degrado (vedi misura 1.3.2). (misura attuata tramite norme PUC art. 26) 7.4. Alla luce di queste premesse si osserva che, sulla base del commento appena riportato, l'art. 26 NAPUC sembrerebbe voler regolare nel complesso la tematica relativa alla tenuta di cavalli per scopi ricreativi e sportivi all'interno del

PUC-PPdM, salvo poi limitarsi a disciplinare aspetti puntuali (cpv. 1 e 2) e a dettagliare la protezione delle situazioni acquisite e le situazioni di degrado (cpv. 3), ciò che è verosimilmente da ricondurre al fatto che, come esposto nel commento alla misura, al momento dell'elaborazione del PUC-PPdM, l'art. 16 a bis LPT si trovava solo in fase di consultazione. Tuttavia anche entro questi limiti, l'art. 26 NAPUC risulta problematico soprattutto per quanto attiene al cpv. 2 lett. c che, manifestamente, risulta più severo rispetto a quanto prevede il diritto federale. Esso si pone così in contrasto con l'ordinamento superiore, in quanto, come riportato sopra al consid. 6.2.3, l'art. 27 a LPT non annovera l'art. 24 e LPT fra le norme che possono formare oggetto di restrizioni da parte della legislazione cantonale. Così come avvenuto nel giudizio emanato in data odierna in una procedura parallela (inc. n. 90.2015.37), il cpv. 2 lett. c va pertanto annullato in accoglimento della richiesta della ricorrente. Il Legislatore è inoltre invitato ad aggiornare il testo della norma che fa riferimento all'art. 24 d cpv. 1 bis LPT (nel frattempo abrogato). 8. Art. 42 NAPUC 8.1. Secondo l'art. 42 NAPUC, concernente il teleriscaldamento, laddove sia disponibile una rete di teleriscaldamento, vi è l'obbligo di allacciamento dei nuovi impianti destinati alle colture protette riscaldate (serre e tunnel), come pure in caso di risanamento di impianti esistenti. La norma rientra nell'obiettivo specifico OS\_7.5 "Promuovere l'utilizzo di energie rinnovabili", che prevede la realizzazione di due misure: la misura M\_7.5.1 "Informare in relazione all'utilizzo di energie rinnovabili e sostenere progetti conformi agli obiettivi del Parco" e la misura M\_7.5.2 "Stimolare l'allacciamento alle reti di teleriscaldamento per i grandi consumatori", che viene così commentata (cfr. capitolo 2 "Obiettivi e misure", pag. 49): Sul Piano di Magadino esistono fonti di calore (es. ICTR) che possono rifornire grandi consumatori (ad esempio le serre). L'allacciamento alle reti di teleriscaldamento (in fase di attuazione o progetti futuri) va incentivato per rendere il più efficiente possibile questi progetti, che permettono un uso razionale dell'energia. Laddove la rete esiste, il PUC formula l'obbligo di allacciamento per nuove costruzioni e nel caso di risanamento di costruzioni esistenti. Dove questa invece non esiste, si favorisce la ricerca di soluzioni comuni, con particolare attenzione alle energie rinnovabili. (misura attuata tramite norme PUC art. 42) Secondo la ricorrente la norma sarebbe in contrasto con gli scopi del PUC-PPdM poiché la rete di teleriscaldamento "(...) è alimentata dalla combustione di rifiuti solidi urbani e già questo aspetto stride con gli intenti del PPM. In secondo luogo non lascia la libertà necessaria alla diffusione di risorse energetiche alternative (...). Mentre nell'elenco delle misure al punto M7\_5\_2 si vorrebbero promuovere le energie rinnovabili". La Sezione, in sede di risposta, sottolineando come la norma risponda a quanto prevede la scheda V3 del piano direttore cantonale concernente la tematica dell'energia, osserva in particolare che, benché risultante dalla combustione dei rifiuti, il calore prodotto dall'Impianto cantonale di termovalorizzazione dei rifiuti (ICTR) di Giubiasco permetta in ogni caso un recupero energetico. In proposito si considera quanto segue. 8.2. Il teleriscaldamento è una tipologia di riscaldamento che consiste essenzialmente nella distribuzione a distanza di acqua calda, acqua surriscaldata o vapore (detti fluidi termovettori) verso delle abitazioni/utenti. La produzione del calore avviene tipicamente in una centrale di produzione, mentre la distribuzione del calore avviene attraverso una rete di tubazioni isolate e interrate. In linea di massima qualsiasi combustibile è teoricamente adatto ad alimentare una centrale di teleriscaldamento. Esso permette inoltre di utilizzare anche i recuperi energetici provenienti da altri processi industriali. I vantaggi del teleriscaldamento consistono in un uso più efficiente dell'energia, in maggiori controlli sui gas di scarico di un'unica centrale, nella possibilità di sfruttare

fonti energetiche rinnovabili (biomassa, geotermia, solare termico), recuperare energia da incenerimento (inceneritore con recupero di energia) e energia termica a costo zero (calore di scarto da processi industriali, acqua di lago ecc.), evitando di far capo a combustibili di origine fossile, inquinanti e costosi, e infine nella possibilità di utilizzare combustibili con costi poco variabili nel tempo e sicuri nell'approvvigionamento (cfr. per tutto quanto precede lo studio effettuato dalla SUPSI, in collaborazione con il Dipartimento del territorio, "Il teleriscaldamento in Ticino", consultabile al sito:

<http://www.ti.ch/dt/da/spaas/uacer/>

temi/risparmioenergetico/teleriscaldamento/teleriscaldamento/ ). 8.3. Visti i vantaggi che presenta questa tipologia di riscaldamento, la scheda V3 del piano direttore formula, fra i vari indirizzi, quello di favorire la distribuzione efficiente e razionale di calore promuovendo la realizzazione di reti di teleriscaldamento, in particolare se abbinate a fonti di energia rinnovabile, agli scarti di calore dei processi industriali e alle centrali di cogenerazione, e definendo misure pianificatorie e normative per facilitare ed incitare l'allacciamento dei potenziali utenti (cfr. capitolo 2 "Indirizzi", p.to 2.6. "Reti di trasporto del calore (teleriscaldamento)", pag. 13-14). La relativa misura di dato acquisito 3.5 prevede in particolare alla lett. a di realizzare la rete di teleriscaldamento per lo sfruttamento del calore prodotto dall'impianto di termovalorizzazione cantonale di Giubiasco, attraverso la costituzione di un'entità incaricata della realizzazione della rete (cfr. capitolo 3 "Misure", pag. 18). Ferme queste premesse, le critiche rivolte dalla ricorrente all'art. 42 NAPUC non meritano accoglimento. Infatti, se è vero che, dal profilo ambientale, è preferibile abbinare il teleriscaldamento a fonti di energia rinnovabile, come appena esposto e sottolineato dalla Sezione in sede di risposta, lo sfruttamento del calore proveniente dalla combustione di rifiuti solidi urbani permette comunque di effettuare un recupero energetico con evidenti vantaggi di carattere economico e ambientale. Tanto più se si considera che l'ICTR, in funzione dal 2009, rappresenta, con riferimento alle tecnologie utilizzate, uno degli impianti più moderni d'Europa (cfr.: [www.aziendarifiuti.ch](http://www.aziendarifiuti.ch) ). Va respinta anche la tesi secondo cui la norma, che risulta perfettamente in sintonia con gli indirizzi cantonali in materia di energia, "(...) non lascia la libertà necessaria alla diffusione di risorse energetiche alternative (...)" . Infatti, se dal un lato il PUC-PPdM intende incentivare l'allacciamento alle reti di teleriscaldamento (in fase di realizzazione o future) per permettere un uso razionale delle fonti energetiche presenti sul territorio, dall'altro, in loro assenza, la misura M\_7.5.1 prevede espressamente un sostegno attivo da parte dell'Ente Parco di progetti che promuovono le energie rinnovabili (solare, eolico, biogas in impianti agricoli ecc.) e la riduzione dei consumi (cfr. capitolo 2 "Obiettivi e misure", pag. 49). 9. Art. 44 NAPUC 9.1. Secondo l'art. 44 NAPUC, concernente la gestione e sistemazione dei canali e corsi d'acqua, la sistemazione e la gestione a fini idraulici dei canali e dei corsi d'acqua deve essere coerente con gli obiettivi di conservazione e valorizzazione naturalistica del Parco. La norma rientra nell'obiettivo specifico OS\_3.4 "Sostenere la valorizzazione ecologica dei canali", e più precisamente nella misura M\_3.4.1 "Segnalare il valore ecologico dei canali (habitat e collegamento)", che viene così commentata (cfr. capitolo 2 "Obiettivi e misure", pag. 24): I canali svolgono un'importante funzione idraulica; nel contempo essi possiedono un valore ecologico di rilievo quali biotopi ed elementi del reticolo ecologico. I due interessi vanno tra loro conciliati al meglio. Attraverso una specifica normativa viene richiamata la necessità di considerare, oltre alla funzione idraulica, anche quella ecologica. La norma è coerente con le disposizioni riguardanti la legge sulla protezione delle acque e quelle sulla sistemazione dei corsi d'acqua. (misura attuata tramite norme PUC art. 44) 9.2.

La ricorrente ritiene che "(...) l'approccio naturalistico per la gestione di problematiche legate alla gestione delle acque vada ridiscusso tenendo maggiormente conto della sicurezza delle persone e delle attività situate nel comprensorio". A suo parere, infatti, la norma darebbe "(...) esclusivo risalto agli obiettivi di conservazione e valorizzazione naturalistica del parco". Tale tesi non viene poi ulteriormente approfondita. Ora, contrariamente a quanto sostiene, né dal testo dell'art. 44 NAPUC né dal suo commento, che sottolinea la necessità di contemperare fra di loro la funzione idraulica (nell'ambito della quale si pone l'aspetto relativo alla protezione di cose e persone contro le piene), e quella ecologica dei corsi d'acqua, risulta che uno dei due interessi prevalga sull'altro. La critica sollevata si rivela pertanto completamente priva di fondamento. Peraltro, in sede di risposta, la Sezione ha dato risalto a questo aspetto, sottolineando "(...) la necessità di considerare, oltre alla funzione idraulica dei corsi d'acqua, anche quella ecologica, imponendo una coerenza fra gestione dei canali e corsi d'acqua a fini idraulici, e pertanto a favore della sicurezza di persone e cose, e l'obiettivo di conservazione e valorizzazione naturalistica del parco". Tali argomenti meritano piena condivisione, laddove solo si consideri che l'art. 44 NAPUC costituisce solo una fra le varie misure messe in atto dal PUC-PPdM in relazione alla tematica dei canali e dei corsi d'acqua (cfr. capitolo 2 "Obiettivi e misure", sottocapitolo 4.3.1. "Commento agli obiettivi", pag. 21 in fine, e misure M\_3.4.2 e M\_3.4.3, pag. 25), che la ricorrente non mette minimamente in discussione. 10. Art. 45 NAPUC 10.1. L'art. 45 NAPUC, concernente la bandita di caccia, prevede: 1 In tutto il comprensorio del Parco vige una bandita di caccia. 2 Il Dipartimento, sentite le cerchie interessate, può tuttavia autorizzare provvedimenti di regolazione delle popolazioni di selvaggina qualora il loro sviluppo dovesse compromettere gli obiettivi del Parco o creare problemi alle zone attigue al comprensorio. La ricorrente chiede lo stralcio della norma che non tutelerebbe a sufficienza le attività produttive delle aziende, vista la sussistenza di "(...) situazioni gravemente conflittuali tra la gestione degli ungulati ed i raccolti agricoli". La Sezione, dal canto suo, rileva come sul Piano di Magadino viga da decenni una bandita di caccia, decretata dal Consiglio di Stato in base all'art. 23 della legge sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici dell'11 dicembre 1990 (LCC; RL 922.100) e relativo regolamento d'applicazione anche per il quinquennio 2015-2020. Precisa in proposito come tale misura sia stata emanata non tanto per proteggere la selvaggina cacciabile bensì per ragioni di sicurezza, vista la presenza sul Piano di numerose abitazioni e attività. Segnala inoltre come, ad ogni modo, per gestire i problemi causati dalla presenza di ungulati, l'art. 45 cpv. 2 NAPUC preveda la possibilità di intervenire con provvedimenti di regolazione delle popolazioni di selvaggina, qualora il loro sviluppo dovesse compromettere gli obiettivi del PUC. 10.2. In concreto va subito detto che le finalità perseguite dall'art. 45 NAPUC non sono in alcun modo desumibili né dal Rapporto di pianificazione né dal capitolo 2, "Obiettivi e misure" del PUC-PPdM, che risultano completamente silenti in proposito. Anche in sede di risposta la Sezione non dà nessuna spiegazione in merito, concentrandosi invece sulle ragioni che hanno motivato la bandita di caccia vigente sul Piano in base alla LCC. Ora, è vero che questo Tribunale ha già avuto modo di stabilire che il piano di utilizzazione cantonale costituisce una valida base legale, in parallelo alla legislazione venatoria, per vietare la caccia su un territorio protetto, in quanto questa attività ha rilevanti ripercussioni sull'uso del suolo (cfr. RtiD I-2008 n. 17 consid. 6 e 7.2; inoltre: RtiD I-2008 n. 35). Sennonché, in concreto, la totale assenza di motivazioni a suffragio del divieto non permette di valutare né l'interesse pubblico alla base della misura né tanto meno la necessità di estenderla a tutto il territorio compreso nel PUC-PPdM. E questo anche

qualora si volesse ipotizzare che, analogamente alla fattispecie pubblicata nella RtiD I-2008 n.17, anche in questo caso il divieto miri a tutelare l'incolumità dei fruitori del Parco, destinato in parte a territorio didattico e di svago (cfr. in particolare capitolo 2, "Obiettivi e misure", pag. 26-31 e pag. 50-55). Ad ogni modo, non spetta al Tribunale, che non è autorità di pianificazione, porre rimedio alla totale carenza di giustificazioni posta in essere dalle autorità pianificatorie. Non essendo possibile individuare l'interesse pubblico alla base della misura né tanto meno la sua proporzionalità, così come avvenuto nell'ambito del giudizio emanato in data odierna in una procedura parallela (inc. n. 90.2015.37), in accoglimento del ricorso, si giustifica pertanto l'annullamento della norma, che potrà se del caso essere riproposta, emendata dalle carenze appena riscontrate.

11. Procedura di consultazione nell'ambito dell'istituzione delle zone di protezione della natura 11.1. Nel piano di Magadino, e nel territorio incluso nel PUC-PPdM in particolare, sono presenti numerosi biotopi e agro-ecosistemi che ospitano moltissime specie animali e vegetali rare, protetti sia a livello nazionale che cantonale (cfr. NAPUC, allegato 6). Inoltre l'ordinanza sulla protezione delle zone palustri di particolare bellezza e di importanza nazionale del 1° maggio 1996 (ordinanza sulle zone palustri, RS 451.35) annovera il piano di Magadino nell'allegato 1 quale oggetto n. 260 dell'inventario federale delle zone palustri. In attuazione di quest'ultima ordinanza, nonché dell'ordinanza concernente la protezione delle zone golenali d'importanza nazionale del 28 ottobre 1992 (ordinanza sulle zone golenali, RS 451.31), dell'ordinanza sulla protezione delle paludi d'importanza nazionale del 7 settembre 1994 (ordinanza sulle paludi, RS 451.33), dell'ordinanza sulla protezione dei siti di riproduzione di anfibi di importanza nazionale del 15 giugno 2001 (ordinanza sui siti di riproduzione degli anfibi; OSRA, RS 451.34), nonché della legge cantonale sulla protezione della natura del 12 dicembre 2001 (LCPN; RL 480.100), per i biotopi e agro-ecosistemi il PUC-PPdM istituisce delle riserve naturali, composte da zone nucleo (ZN) e da zone cuscinetto nutrienti (ZCN), rette in particolare dagli art. 29-32 NAPUC, mentre che il paesaggio palustre d'importanza nazionale viene indicato come tale nel piano delle zone e disciplinato dagli art 18 e 19 NAPUC.

11.2. In proposito la ricorrente rileva come, contrariamente a quanto prevede l'art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza sulle zone palustri, l'art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza sulle zone golenali, l'art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza sulle paludi e l'art. 5 cpv. 1 OSRA, prima della delimitazione delle zone di protezione non siano stati sentiti i proprietari fondiari e i gestori. Per questo motivo, "Prima di poter far entrare in vigore eventuali Norme d'attuazione del PPM sarà indispensabile introdurre le procedure necessarie al rispetto delle Ordinanze citate". La Sezione osserva in proposito come tramite la consultazione pubblica del PUC-PPdM, avvenuta con il deposito degli atti presso le cancellerie comunali e la pubblicazione al sito: [www.ti.ch/ppdm](http://www.ti.ch/ppdm) tra il 9 dicembre 2010 e l'11 febbraio 2011, sia stata concessa anche ai proprietari fondiari e ai gestori la facoltà di esprimersi in merito. Inoltre, in tale ambito, la ricorrente ha formulato osservazioni in merito, sollevando alcune contestazioni. In proposito si osserva quanto segue.

11.3. Le disposizioni federali invocate dalla ricorrente prevedono che i cantoni concedano alle persone o enti ivi menzionati (in particolare: gestori e proprietari) la facoltà di esprimersi in merito alla delimitazione degli oggetti da tutelare, prima che i singoli provvedimenti di protezione vengano adottati (cfr. art. 5 cpv. 1 dell'ordinanza sulle zone palustri, l'art. 5 cpv. 1 dell'ordinanza sulle zone golenali, l'art. 5 cpv. 1 dell'ordinanza sulle paludi e l'art. 8 cpv. 1 OSRA). Il diritto federale si limita a prescrivere l'obbligo di sentire le cerchie di persone indicate, lasciando tuttavia ai cantoni la facoltà di scegliere la procedura da seguire. Nel nostro Cantone, per istituire la protezione di comparti naturali, elementi naturali emergenti, biotopi e geotopi, la LCPN

prevede agli art. 13-15, due tipi di strumenti: quelli della pianificazione territoriale (ossia il piano direttore, i piani regolatori e i piani di utilizzazione cantonali: cfr. Messaggio n. 4872 del 30 marzo 1999 sulla legge cantonale sulla protezione della natura, pag. 34, e art. 14 cpv. 1 del regolamento della legge cantonale sulla protezione della natura del 23 gennaio 2013; RLCN; RL 480.110, entrato in vigore solo il 29 gennaio 2013) e il decreto di protezione. La scelta di operare tramite gli strumenti della pianificazione territoriale "(...) è dettata in primo luogo dal vincolo esercitato su queste aree, di tipo generico, nonché dalle loro dimensioni e di regola dalla limitata necessità di predisporre una gestione attiva degli oggetti protetti" (cfr. Messaggio n. 4872 citato, ibidem). 11.4. In concreto la protezione degli oggetti elencati all'allegato 6 NAPUC, rispettivamente del paesaggio palustre d'importanza nazionale, è stata attuata nell'ambito di un piano di utilizzazione cantonale, così come imposto dal piano direttore (cfr. supra, consid. 4.1.), che segue la procedura prevista agli art. 46 seg. LALPT. In particolare l'art. 46 cpv. 2 LALPT prescrive, prima dell'adozione da parte del Consiglio di Stato, il deposito del progetto di piano d'utilizzazione presso le cancellerie dei comuni interessati per un periodo di 30 giorni, in modo da permettere a ogni cittadino ivi residente e ad ogni persona o ente che dimostrino un interesse degno di protezione di presentare osservazioni sul progetto al Dipartimento (art. 46 cpv. 4 LALPT). Ora, alla luce di quanto esposto sopra - e segnatamente: vincoli di tipo generico, vaste dimensioni delle aree protette e limitata necessità di predisporre una gestione attiva - v'è da ritenere che tale procedura - che permette a chiunque dimostri un interesse legittimo (fra cui proprietari e gestori) di esprimersi in merito ai contenuti del piano prima che il Governo l'adotti (e quindi anche in merito alla delimitazione dei perimetri delle zone di protezione) risponda ai dettami federali quo all'audizione preventiva delle cerchie di persone menzionate nelle quattro ordinanze, permettendo inoltre di coordinare le consultazioni. 11.5. Ad ogni modo, nella fattispecie prima di adottare il PUC-PPdM, il Dipartimento non solo ne ha disposto il deposito, per consultazione, presso le cancellerie dei comuni interessati dal 9 dicembre 2010 all'11 febbraio 2011, dando modo ad ogni cittadino residente nei comuni e a ogni altra persona o ente detentore di un interesse legittimo di presentare osservazioni scritte (cfr. FU 95/2010 del 30 novembre 2010), ma inoltre per illustrare il progetto, oltre al deposito degli atti (con pubblicazione dell'avviso sul Foglio ufficiale e sui quotidiani) e alla loro pubblicazione on-line, è stata indetta una conferenza stampa il 6 dicembre 2010, si sono tenuti una serata pubblica con la popolazione e più momenti informativi con associazioni e gruppi d'interesse, nonché un incontro coi Comuni. Complessivamente sono così state coinvolte direttamente circa 600 persone. Inoltre sul sito del Parco sono stati pubblicati gli studi di base, una serie di approfondimenti, le risposte alle domande più frequenti, e, tramite link ipertestuali, i rinvii alla documentazione di riferimento (per es. la scheda di PD R11). Infine è stata data la possibilità di contatto diretto con la Direzione di progetto per chiarimenti. Da parte loro i mass media hanno riferito della presentazione del progetto, del pubblico incontro con la popolazione, toccato altri temi e pubblicato, perché loro inviate, le prese di posizione più critiche. Riviste specifiche hanno pubblicato sintesi della documentazione" (cfr. Rapporto sulla consultazione, giugno 2012, pag. 2). Il Dipartimento ha poi preso posizione sulle singole osservazioni pervenute, fra cui quelle della ricorrente, consegnando il corposo Rapporto sulla consultazione, giugno 2012, all'attenzione del Governo, il quale, prima di adottare il PUC-PPdM, ne ha potuto valutare i contenuti. Alla luce di tutte queste circostanze la procedura messa in atto dal Dipartimento risulta conforme al diritto federale. Le critiche della ricorrente vanno pertanto respinte. 12. Estensione delle zone cuscinetto

nutrienti (ZCN) La ricorrente contesta tali zone, nella misura in cui superano per estensione le zone di protezione, come ad esempio nel caso dei mapp. 5804, 5905, 4142, 4147 e 4163 di Locarno. Mette inoltre in dubbio la sussistenza di una base legale per le ZCN limitrofe a paludi di importanza cantonale. 12.1. In proposito si osserva che l'art.

## **E. 32**

cpv. 1 e 2 NAPUC, concernente la zona cuscinetto nutrienti (ZCN), prevede: 1 La zona cuscinetto nutrienti comprende le superfici agricole circostanti la zona nucleo. 2 Essa ha lo scopo di proteggere la zona nucleo dall'immissione di nutrienti o di altre sostanze utilizzate in agricoltura, che potrebbero nuocere a flora e fauna. (...) La norma rientra nell'obiettivo specifico OS\_3.1 "Tutelare e valorizzare i biotopi e gli spazi vitali di specie importanti per la biodiversità", e più precisamente nella misura M\_3.1.1 "Proteggere i biotopi che figurano in inventari naturalistici attraverso l'istituzione di riserve naturali, con le rispettive fasce cuscinetto", che viene così commentata (cfr. capitolo 2 "Obiettivi e misure", pag. 22): (...) Le zone cuscinetto sono anch'esse previste da norme di diritto federale e sono fissate sulla base di direttive emanate dall'Ufficio federale dell'ambiente. La loro estensione dipende dal tipo di coltura praticata nei pressi del biotopo protetto, dalle condizioni pedologiche e dal contesto territoriale. Le zone cuscinetto si sovrappongono alla zona agricola: la gestione è regolata tramite contratto con l'Ufficio della natura e del paesaggio. (...) 12.2. Alla luce delle finalità delle ZCN - ossia proteggere le zone nucleo dall'immissione di nutrienti o di altre sostanze nocive utilizzate in agricoltura - appare evidente che la loro estensione non viene determinata in funzione delle dimensioni della ZN che sono chiamate a tutelare, bensì delle caratteristiche del territorio circostante e della sua potenziale nocività. La critica della ricorrente risulta quindi manifestamente priva di pertinenza. Anche la censura relativa alla base legale soggiacente le ZCN previste in prossimità di oggetti tutelati a livello cantonale va respinta. Infatti, a prescindere dal fatto che l'art. 14 cpv. 2 lett. d dell'ordinanza sulla protezione della natura e del paesaggio del 16 gennaio 1991 (OPN; RS 451.1) prevede espressamente che la protezione dei biotopi è assicurata dalla delimitazione di zone-cuscinetto sufficienti dal punto di vista ecologico, anche la LALPT prevede all'art. 28 cpv. 2 lett. f e h, applicabile ai piani di utilizzazione cantonale in forza del rinvio previsto dall'art. 45 cpv. 2 LALPT, la possibilità di fissare nelle rappresentazioni grafiche le zone di protezione dei beni naturalistici, rispettivamente i vincoli speciali a protezione dei contenuti naturalistici del paesaggio. La base legale risulta quindi valida. 13. Paesaggio palustre d'importanza nazionale 13.1. Come esposto sopra al consid. 11.1, il piano delle zone del PUC-PPdM delimita il vasto paesaggio palustre d'importanza nazionale, che viene poi disciplinato dagli art. 18 e 19 NAPUC. L'art. 18 NAPUC, concernente la delimitazione e la protezione di tale paesaggio, prevede: 1 Il paesaggio palustre d'importanza nazionale del Piano di Magadino è delimitato nel piano delle zone. 2 Esso è protetto ai sensi degli artt. 23 a-d LPN e dell'Ordinanza sulle zone palustri, direttamente applicabili. 3 L'obiettivo della protezione è la conservazione del paesaggio, delle componenti naturali e degli elementi caratteristici tradizionali. L'art. 19 NAPUC, concernente gli usi ammessi, prevede al cpv. 1: 1 Sono ammessi: a) l'uso agricolo e forestale, purché conformi agli scopi della protezione; b) la manutenzione e il rinnovo di costruzioni esistenti, a suo tempo lecitamente edificate, purché compatibili con gli scopi della protezione; c) nuove costruzioni agricole, unicamente per interventi necessari a preservare l'uso agricolo tradizionale della zona palustre e se non riguardano aree sensibili dal profilo paesaggistico; deve essere dimostrata la compatibilità con gli scopi della protezione. Secondo la ricorrente, le lett. b e c di quest'ultima norma porrebbero vincoli eccessivi all'imprenditorialità agricola. Inoltre il

concetto di "uso agricolo tradizionale" sarebbe troppo vago e indeterminato. In proposito si osserva quanto segue. 13.2. L'art. 78 cpv. 5 Cost. dispone che le paludi e i paesaggi palustri di particolare bellezza e importanza nazionale sono protetti. Non vi si possono costruire impianti né procedere a modifiche del suolo. Sono eccettuate le installazioni che servono a preservare lo scopo protettivo o l'utilizzazione agricola già esistente. La legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966 (LPN; RS 451) disciplina poi nel dettaglio le paludi e le zone palustri di particolare bellezza e d'importanza nazionale agli art. 23 a -23 d, che vengono dichiarati direttamente applicabili dall'art. 18 cpv. 2 NAPUC. In particolare l'art. 23 d LPN, concernente gli interventi di configurazione e utilizzazione delle zone palustri, ammette tali interventi per quanto non contrari alla conservazione degli elementi tipici delle zone medesime (cpv. 1). Secondo il cpv. 2, fermo restando il presupposto del cpv. 1, sono segnatamente ammissibili l'utilizzazione agricola e forestale (lett. a); la manutenzione e il rinnovo di costruzioni e impianti edificati lecitamente (lett. b); misure per proteggere l'uomo da catastrofi naturali (lett. c); gli impianti infrastrutturali occorrenti per l'applicazione delle lettere a a c (lett. d). Da notare che il divieto di erigere nuove costruzioni nei paesaggi palustri di particolare bellezza e importanza nazionale di cui all'art. 78 cpv. 5 Cost. non va inteso in modo assoluto ma vale in particolar modo per le aree ivi comprese, sensibili dal profilo paesaggistico ( Peter Keller in: Peter Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl Ludwig Fahrländer [curatori], Kommentar NHG, Zurigo 1977, ad art. 23 d, pag. 517) . 13.3. In base a queste premesse, si considera quanto segue in merito alle critiche della ricorrente. Anzitutto il contenuto dell'art. 19 cpv. 1 lett. b NAPUC, concernente le costruzioni esistenti, ripropone, con una formulazione leggermente modificata, il contenuto dell'art. 23 d cpv. 1 e 2 lett. b LPN, in vigore già dal 1° febbraio 1996 (RU 1996 224; FF 1991 III 897). Esso va pertanto confermato. Inoltre, proprio le limitazioni e le condizioni enunciate all'art. 19 cpv. 1 lett. c NAPUC, concernente le nuove costruzioni, rendono il disposto compatibile con il mandato costituzionale - che vieta di principio nuovi impianti e modifiche del suolo, salvo se servono a preservare lo scopo protettivo o l'utilizzazione agricola già esistente - rispettivamente con l'art. 23 d LPN. Per quanto attiene invece alla nozione di "uso agricolo tradizionale", essa risulta effettivamente poco precisa. Sebbene essa non possa che venir interpretata, così come osserva la Sezione in sede di risposta, alla luce dell'art. 78 cpv. 5 Cost. e riferirsi all'utilizzazione agricola già esistente (cfr. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, VII ed., Zurigo/San Gallo 2016, n. 194 e seg., pag. 45), essa merita di essere emendata in questo senso. 14. Art. 27 NAPUC (nella versione posta in consultazione) La ricorrente chiede lo stralcio dell'art. 27 NAPUC, concernente le coltivazioni agricole potenzialmente conflittuali, non avvedendosi del fatto che, dopo la consultazione pubblica avvenuta dal 9 dicembre 2010 all'11 febbraio 2011, il testo della norma è stato completamente rielaborato, ridefinito e circoscritto alla tematica della coltivazione di tappeti erbosi e di vigneti su grandi superfici, ora disciplinata all'art. 25 NAPUC, in merito al quale la ricorrente non solleva obiezioni di sorta. La sua richiesta di stralcio è dunque priva di oggetto e in ogni caso immotivata. 15. 15.1. Visto tutto quanto precede, nella misura in cui è ricevibile, il ricorso è parzialmente accolto e il decreto legislativo del 18 dicembre 2014 annullato nella misura in cui approva gli art. 15 cpv. 2, 26 cpv. 2 lett. c e 45 NAPUC. 15.2. La tassa di giustizia è posta a carico della ricorrente, proporzionalmente al grado di soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAmM), atteso come il Cantone ne va esente (art. 47 cpv. 6 LPAmM). Per questi motivi, decide: 1. Per quanto ricevibile, il ricorso è parzialmente accolto. Di conseguenza: 1.1. il decreto legislativo del 18 dicembre 2014 è annullato nella misura in cui approva gli art. 15 cpv. 2,

26 cpv. 2 lett. c, 45 NAPUC; 1.2. l'art. 19 cpv. 1 lett. c NAPUC è modificato come segue:  
"nuove costruzioni agricole, unicamente per interventi necessari a preservare l'uso agricolo  
esistente della zona palustre (...)". 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.-, già anticipata dalla  
ricorrente, rimane a suo carico. 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. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS  
173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo II  
presidente  
La vicecancelliera

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