

## **TI\_GERICHTE 90.2015.37 vom 27. Oktober 2020**

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

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2015.37](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2015.37)

FR: TI\_GERICHTE 90.2015.37 du 27 octobre 2020

IT: TI\_GERICHTE 90.2015.37 del 27 ottobre 2020

### **Erwägungen**

#### **E. 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. 90.2015.33), 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. 16 cpv. 1 e 3 NAPUC 7.1. All'interno del perimetro del PUC-PPdM sono state individuate alcune testimonianze storiche (in particolare gli edifici legati alla colonizzazione del territorio agricolo a seguito della bonifica: cfr. Rapporto di pianificazione, punto 8.3.17, pag. 70-72), oggetto della misura M\_1.5.1 "Tutelare gli edifici rurali che presentano un valore quale testimonianza storica per la colonizzazione del Piano di Magadino (cfr. capitolo 2 "Obiettivi e misure", pag. 10). Tale misura si inserisce nell'obbiettivo specifico OS\_1.5 "Dar risalto agli elementi storici e culturali del Parco" (cfr. ibidem) ed è concretizzata all'art. 16 NAPUC, che prevede: 1 Gli edifici rurali designati dal Piano delle zone vanno conservati quale testimonianza storica del periodo della colonizzazione del Piano di Magadino dopo la bonifica. 2 Le infrastrutture militari designate dal Piano delle zone vanno conservate quale testimonianza storica delle opere di sbarramento del Piano di Magadino effettuate nei due periodi bellici. 3 Ogni intervento su questi oggetti deve, per quanto possibile, rispettare il valore di testimonianza e non pregiudicare la tipologia originaria della costruzione. Secondo il ricorrente, proprietario dell'edificio al mapp. 3025 designato dal piano delle zone quale "edificio rurale di interesse storico", la tutela prevista ai cpv. 1 e 3 della norma dovrebbe essere accompagnata da un sostegno finanziario a favore delle costruzioni

soggette al vincolo. Chiede quindi lo stralcio dei due capoversi oppure una loro completazione nel senso auspicato. Dal canto suo, la Sezione sottolinea come il contenuto del cpv. 3, che contiene la precisazione "per quanto possibile", non si riveli particolarmente rigido. Peraltro l'art. 24 c cpv. 4 LPT imporrebbe comunque, in caso di interventi su edifici, il mantenimento del loro aspetto esterno. In proposito si osserva quanto segue.

7.2. La protezione della natura e del paesaggio è sancita a livello costituzionale dall'art. 78 Cost., che ne affida la competenza ai cantoni, mentre fa carico alla Confederazione di rispettare nell'esecuzione dei propri compiti le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, come anche le rarità naturali e i monumenti culturali, con l'obbligo di conservarli intatti quando vi sia un interesse generale e preponderante. Il paesaggio è parimenti protetto dalla LPT. L'art. 3 cpv. 2 LPT stabilisce che il paesaggio dev'essere rispettato e che in particolare (lett. b) occorre integrare nel paesaggio gli insediamenti, gli edifici e gli impianti, nonché (lett. d) conservare i siti naturali.

7.3. A livello cantonale, oltre all'abrogato decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 (DLBN; BU 1940, 82) e all'istituto del piano del paesaggio (art. 28 cpv. 1 LALPT), la LALPT prevede espressamente, all'art. 28 cpv. 2 lett. h, applicabile ai piani di utilizzazione in forza del rinvio previsto dall'art. 45 cpv. 2 LALPT, la possibilità di fissare nelle rappresentazioni grafiche dei piani regolatori i vincoli speciali cui è assoggettata l'utilizzazione di taluni fondi, in particolare per la protezione delle acque, la tutela del paesaggio e dei suoi contenuti naturalistici, degli edifici di pregio storico-culturale e della vista panoramica. Inoltre, secondo l'art. 29 LALPT, il piano regolatore può prevedere l'obbligo di mantenere costruzioni, singoli alberi, gruppi di essi o siepi che concorrono a formare la bellezza e la caratteristica del paesaggio (cpv. 2 lett. d), come pure stabilire le regole sulla manutenzione degli edifici (cpv. 1 lett. g).

7.4. Nel nostro Cantone è inoltre in vigore, dal 1° novembre 1997, la legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC; RL 445.100), che ha abrogato la legge per la protezione dei monumenti storici ed artistici del 15 aprile 1946 (LMS; BU 1946, 43). La LBC, fondata su una nozione di cultura più aperta e dinamica rispetto a quella tradizionale, fa riferimento non più ai soli valori alti della civiltà, ma anche all'insieme di tutti quei valori, usi e costumi che caratterizzano il vivere sociale di un popolo e permette, di conseguenza, di tener conto di tutte quelle presenze che possono anche apparire minori, se misurate con i canoni classici, ma che non per questo sono prive di importanza, talvolta anche notevole, sotto angolazioni culturali diverse.

7.4.1. La protezione del patrimonio culturale è compito comune del proprietario e dell'ente pubblico (cfr. art. 5 LBC); sono suscettibili di protezione sia i beni culturali mobili che quelli immobili (cfr. art. 2 LBC). L'art. 2 LBC dà la definizione di bene culturale: ossia un bene che riveste importanza per la collettività, un oggetto non solo d'interesse storico o artistico, ma anche religioso, archeologico, architettonico, urbanistico, etnografico, archivistico, bibliografico, numismatico ecc. Fra i beni suscettibili di protezione trovano posto, come detto, gli immobili, ossia le costruzioni, i manufatti, le rovine, le parti costitutive o accessorie di costruzione, le zone archeologiche ecc., così come i beni mobili, definiti secondo l'art. 713 del codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210) come oggetti che possono essere trasferiti senza alterarne la sostanza. Non solo oggetti singoli possono essere oggetto di tutela; anche una pluralità di beni, che riveste interesse nel suo insieme (come una collezione, un fondo archivistico o librario, un nucleo) può essere protetta nella sua globalità (cfr. messaggio del Consiglio di Stato n. 4387 del 14 marzo 1995 concernente il disegno di legge sulla protezione dei beni culturali, Commento agli art. 2-4 del progetto, in: RVGC, sess. ord. prim. 1997, pag. 1026 seg.). Si deve però

trattare di prodotto del lavoro dell'uomo: è pertanto il territorio costruito (nuclei, giardini, vie storiche) che può essere protetto in applicazione di questa legge, anche per la sua importanza paesaggistica. Il paesaggio non costruito può essere assoggettato a limitazioni, nella misura in cui sia incluso nel perimetro di rispetto di un bene culturale protetto secondo l'art. 22 cpv. 2 LBC (cfr. messaggio cit., cifra 4.2, lett. b; RVGC cit., pag. 1023). 7.4.2. Secondo l'art. 3 LBC, sono beni culturali protetti quelli che beneficiano di protezione pubblica ai sensi della legge. Quanto agli immobili, la legge distingue tra quelli d'interesse cantonale e quelli d'interesse locale. I primi sono testimonianze cui è attribuito un significato culturale che travalica l'ambito locale e sono protetti per decisione cantonale (art. 20 cpv. 3 LBC). I secondi sono protetti per decisione comunale (art. 20 cpv. 2 LBC) e fanno parte di quei beni che rivestono importanza soprattutto per le collettività locali. La ragione delle predette distinzioni sta nel trattamento in parte differenziato che la legge riserva a ciascuna delle categorie dei beni protetti (cfr. art. 20 e segg. LBC). 7.4.3. L'art. 19 LBC definisce le condizioni generali dell'istituzione della protezione e, pur senza fissare a priori criteri di giudizio intrinseci, indica i parametri secondo i quali un bene viene protetto: determinante ed essenziale ai fini della protezione è l'interesse pubblico, ossia il significato e l'importanza che l'oggetto, preso nel suo contesto, riveste per la collettività in quanto luogo o frammento della memoria collettiva. L'interesse pubblico alla conservazione presuppone insomma che si tratti di beni nei quali la collettività si identifichi e vi riconosca i propri valori essenziali, al punto da dover essere tramandati alle generazioni a venire (cfr. messaggio cit., Commento all'art. 19 del progetto, RVGC cit., pag. 1032). La legge affida alla commissione dei beni culturali (CBC; art. 45 LBC) il compito di farsi di volta in volta interprete della sensibilità culturale della collettività e di individuare quell'interesse pubblico che giustifica la protezione di un bene (messaggio cit., cifra 6, Commento all'art. 45 del progetto, RVGC cit., pag. 1045). Il regime giuridico della protezione deve soddisfare due esigenze in parte contrapposte: d'un canto salvaguardare un oggetto del patrimonio collettivo, dall'altro consentire l'esercizio della proprietà sul medesimo bene ( Patrizia Cattaneo Beretta , La legge cantonale sulla protezione dei beni culturali, in: RDAT I/2000, pag. 139 segg., n. 4.3.2., pag. 152). Per quanto concerne la protezione dei beni immobili, giusta l'art. 20 LBC l'istituzione della tutela si inserisce nella procedura di adozione o modifica del piano regolatore o del piano di utilizzazione cantonale: la legge impone infatti una precisa individuazione e descrizione di ogni singolo oggetto (art. 28 cpv. 2 lett. i LALPT). Spetterà quindi anzitutto al municipio sottoporre, in fase d'elaborazione del piano, ai servizi cantonali la sua proposta relativa ai beni immobili d'interesse comunale. La commissione dovrà dare il suo preavviso e parimenti indicare, già in fase di esame preliminare, quali siano gli immobili d'interesse cantonale da proteggere (cfr. art. 20 cpv. 1 LBC). Autorità competenti per la decisione di istituzione della protezione sono il legislativo comunale per gli immobili d'interesse locale e il Consiglio di Stato per quelli d'interesse cantonale (art. 20 cpv. 2 e 3 LBC). 7.4.4. Gli art. 8-14 LBC disciplinano il contributo finanziario alla conservazione. In particolare l'art. 8 LBC pone il principio secondo il quale il cantone partecipa ai costi di manutenzione regolare, di conservazione e di restauro dei beni culturali protetti di interesse cantonale, previo esame del progetto di intervento e quando i lavori non possano essere finanziati con altri mezzi (cpv. 1). Il comune è tenuto a partecipare alle spese in misura proporzionata alle sue capacità finanziarie, salvo che non vi provvedano altri enti locali (cpv. 2). 7.4.5. Secondo l'art. 22 LBC, salvo disposizione contraria, la protezione di un bene culturale si estende all'oggetto nel suo insieme, in tutte le sue parti e strutture interne ed esterne (cpv. 1) e, se le circostanze lo esigono, nelle

adiacenze del bene protetto è da delimitare un perimetro di rispetto entro il quale non sono ammessi interventi suscettibili di compromettere la sua conservazione o la sua valorizzazione (cpv. 2). La citata norma concretizza uno dei principi generali alla base della nuova legislazione sulla protezione dei beni culturali, secondo la quale un bene culturale deve essere tutelato nella sua interezza e, per quanto possibile, nel suo contesto spaziale (cfr. anche Elsbeth Wiederkehr Schuler, *Denkmal- und Ortsbildschutz: die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Zürcher Verwaltungsgerichts*, Zurigo 1999, pag. 84). Sovente l'importanza di un bene culturale, in particolare un immobile, risulta tanto dal suo valore intrinseco quanto dalla sua situazione nel contesto spaziale. Il bene deve quindi essere protetto nel suo insieme non potendosi limitare la protezione, come nel passato, a singoli elementi (una facciata, il portale, una colonna, una finestra). Tuttavia, "(...) il principio della protezione del bene nella sua interezza, deve accompagnarsi al principio della gradualità della protezione. Occorrerà precisare quali parti del bene sono assolutamente protette e quali sono quelle su cui si può intervenire con maggiore libertà, graduando appunto l'intervento di tutela. È prospettabile ad esempio che talune costruzioni annesse ad un edificio monumentale o talune parti dell'edificio stesso, possano o debbano essere modificate o eliminate per preservare e valorizzare il bene stesso" (cfr. messaggio cit., Commento ad art. 22-29, pag. 1037-1038). Secondo l'art. 16 cpv. 2 del regolamento sulla protezione dei beni culturali del 6 aprile 2004 (RBC; RL 445.110), che concretizza l'art. 22 LBC, le norme di attuazione definiscono i contenuti della protezione in base alla scheda di inventario e indicano i criteri di intervento sui beni protetti e all'interno dei perimetri di rispetto. 7.5. In concreto né il PUC-PPdM né la Sezione, in sede di risposta, designano esplicitamente gli "edifici rurali di interesse storico" quali beni culturali, limitandosi a inserirli nella categoria delle "testimonianze storiche". Sennonché, indipendentemente dalla loro denominazione, viste le finalità perseguite dal PUC-PPdM con riferimento a questa categoria di costruzioni (cfr. Rapporto di pianificazione, capitolo 8.3.17, pag. 70-72, e misura M\_1.5.1, capitolo 2 "Obiettivi e misure", pag. 10), appare indubbio che la protezione istituita sugli edifici legati alla colonizzazione del territorio agricolo a seguito della bonifica ricada nel campo di applicazione della LBC, che attribuisce al cantone la facoltà di proteggere i beni culturali anche nell'ambito dell'adozione di piani di utilizzazione (cfr. art. 20 cpv. 1 LBC e art. 16 RBC). Ora, a prescindere dalla conformità dell'art. 16 cpv. 3 NAPUC, che risulta molto vago e indeterminato, con quanto prevede l'art. 16 cpv. 2 RBC in merito al contenuto delle norme di attuazione - aspetto questo che il ricorrente non contesta - l'interesse pubblico alla base del vincolo appare dato. Lo stesso insorgente condivide peraltro nel ricorso gli "scopi lodevoli" perseguiti dall'art. 16 NAPUC. Di conseguenza la norma necessita di essere completata nel senso di esplicitare in modo chiaro l'assoggettamento delle testimonianze storiche individuate alla LBC, ciò che implica, come auspica il ricorrente, la possibilità di far capo a un contributo finanziario ai sensi degli art. 8 e seg. LBC. Ininfluente appare sotto questo profilo l'argomento della Sezione, secondo cui già l'art. 24 c cpv. 4 LPT imporrebbe comunque, in caso di interventi edilizi, il mantenimento dell'aspetto esterno degli edifici, posto che le finalità perseguite da tale norma (cfr. supra, consid. 6.2.) divergono da quelle alla base della LBC, improntata sul concetto di conservazione (cfr. art. 23 LBC e art. 16 cpv. 1 NAPUC). Gli atti vengono dunque ritornati al Governo, affinché elabori una variante nel senso appena indicato e la sottoponga al Gran Consiglio per approvazione. 8. Art. 25 cpv. 2 NAPUC 8.1. L'art. 25 NAPUC, concernente la coltivazione di tappeti erbosi e di vigneti su grandi superfici, vieta al cpv. 2 nuovi vigneti con superficie superiore a 0.5 ha. Secondo il ricorrente, titolare di

una piccola azienda agricola e intenzionato a creare un vigneto di 1.5 ha nel comprensorio, il cpv. 2 della norma si rivelerebbe arbitrario e discriminatorio rispetto ad altri tipi di coltivazioni. La Sezione, in sede di risposta, osserva come la coltivazione di nuovi vigneti su grandi superfici, essendo un'attività molto redditizia, si ponga in potenziale conflitto con gli obiettivi del Parco e in particolare con la salvaguardia del mosaico di colture agricole che ne compongono il paesaggio. Inoltre, dal profilo ambientale, la coltivazione della vigna necessiterebbe di trattamenti particolari in un contesto ecologicamente sensibile. Il divieto enunciato al cpv. 2 rappresenterebbe un buon compromesso per limitare tali effetti negativi senza dover giungere a un divieto assoluto. In proposito valgono le seguenti considerazioni.

8.2. La norma 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\_2.1.3. "Regolare la coltivazione di tappeti erbosi e di vigneti su grandi superfici", che viene così commentata (cfr. capitolo 2 "Obiettivi e misure", pag. 14): La diffusione di alcune tipologie di coltivazioni entrano in potenziale conflitto con gli obiettivi del Parco. In questa categoria appartengono la coltivazione dei tappeti erbosi (green) e di nuovi vigneti su grande superficie. (...) Il contesto territoriale del Piano di Magadino offre un potenziale di sviluppo elevato per la coltivazione estesa della vigna, per ora poco visibile in quanto, fino a pochi anni orsono, questa coltura era di principio giudicata incompatibile con le superfici d'avvicendamento colturale (cfr. capitolo 6.3.8.2 del Rapporto di pianificazione). La vigna, essendo molto più redditizia della maggior parte delle altre colture agricole, è suscettibile di incrementare la concorrenzialità nell'acquisizione o nell'affitto di terreni, che sarebbero così sottratti ad altre coltivazioni. Ciò potrebbe minacciare l'esistenza delle aziende agricole con buona parte dei terreni in affitto e, localmente, il mosaico di colture agricole che costituisce il paesaggio diversificato che il PUC salvaguarda. Dal profilo ambientale, inoltre, la coltivazione dei vigneti necessita di trattamenti particolarmente delicati in un contesto ecologicamente sensibile. Ne sono un esempio i trattamenti obbligatori con insetticidi a largo spettro (dunque con effetti su tutta la fauna invertebrata) quale misura di lotta alla cicalina, vettore della flavescenza dorata. Per evitare l'estensione della coltivazione della vigna, il PUC introduce una limitazione di superficie per nuovi vigneti, che al massimo possono avere un'estensione di 0.5 ettari. (misura attuata tramite norme PUC art. 25)

8.3. Alla luce di questi argomenti, in linea di principio l'interesse pubblico a introdurre una limitazione dell'estensione dei vigneti, visto il loro elevato potenziale di sviluppo a scapito di altre coltivazioni, appare dato, ove solo si consideri che il PUC-PPdM si pone come obiettivo generale proprio la valorizzazione delle qualità paesaggistiche del Parco, segnatamente della sua varietà e della sua ricchezza (cfr. art. 2 cpv. 1 n. 1 NAPUC e capitolo 2 "Obiettivi e misure", sottocapitolo 4.1.1 "Commento agli obiettivi", pag. 3). I (pochi) argomenti del ricorrente, che peraltro ammette come "(...) l'espansione della viticoltura (...) è uno dei soli settori agricoli ticinesi in continuo sviluppo", non giungono a scalfire questa considerazione ma anzi l'avvalorano. Posta la necessità di arginare l'impianto di vigneti di grosse dimensioni, va tuttavia rilevato che né il commento alla misura, sopra riportato né la Sezione in sede di risposta spiegano in base a quali elementi e/o criteri si sia giunti a stabilire una loro estensione massima di 0.5 ha. Non è inoltre dato di capire a chi sia indirizzata la limitazione, ossia se si riferisca alle aziende, ai singoli proprietari terrieri oppure ai singoli fondi. Sotto questo profilo la norma si rivela insoddisfacente e va pertanto annullata, ferma restando la possibilità di riproporla una volta emendate le carenze appena riscontrate.

9. Art. 26 NAPUC 9.1. 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. Il ricorrente contesta in particolare il cpv. 2 lett. c, ritenendolo eccessivamente penalizzante per i detentori d'animali. Senza addurre poi motivi particolari, chiede lo stralcio "puro e semplice" della norma. La Sezione, in sede di risposta, sottolinea in particolare come all'interno del PUC-PPdM il potenziale di sviluppo per la tenuta di cavalli (o di animali in genere) a scopo di hobby sia elevato e suscettibile di trasformare in modo significativo il paesaggio, sottraendo superficie coltivabile. 9.2. 9.2.1. 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.

## **E. 16**

a LPT (cfr. STF 1C\_144/2013 del 29 settembre 2014 consid. 3.1, in: ZBI 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). 9.2.2. 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.). 9.2.3. 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. 34b 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.). 9.3. 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) 9.4. 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. 90.2015.33), il cpv. 2 lett. c va pertanto annullato in

accoglimento della richiesta del 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). 10. Art. 44 NAPUC 10.1. 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) 10.2. Il 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 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.

## **E. 21**

in fine, e misure M\_3.4.2 e M\_3.4.3, pag. 25), che il ricorrente non mette minimamente in discussione. 11. Art. 45 NAPUC 11.1. 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. Il 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. 11.2. 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. 90.2015.33), in accoglimento del ricorso, si giustifica pertanto l'annullamento della norma, che potrà se del caso essere riproposta, emendata dalle carenze appena riscontrate.

12. Procedura di consultazione nell'ambito dell'istituzione delle zone di protezione della natura 12.1. 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. 12.2. In proposito il ricorrente rileva di transenna 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 di delimitare le zone di protezione non siano stati sentiti i proprietari fondiari e i gestori. Per questo motivo, il

PUC-PPdM dovrebbe essere dichiarato non valido fintantoché non siano introdotti e conclusi i lavori di "consultazione dei proprietari e dei gestori". 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. In proposito si osserva quanto segue.

12.3. Le disposizioni federali invocate dal 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).

12.4. 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 indicato nel 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.

12.5. 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). Alla luce di tutte queste circostanze la procedura messa in atto dal Dipartimento risulta conforme al diritto federale. Le critiche del ricorrente vanno pertanto respinte. 13. 13.1. In considerazione di tutto quanto precede, il ricorso è parzialmente accolto e il decreto legislativo del 18 dicembre 2014 annullato nella misura in cui approva gli art. 15 cpv. 2, 25 cpv. 2, 26 cpv. 2 lett. c, e 45 NAPUC. 13.2. La tassa di giustizia è posta a carico del ricorrente, proporzionalmente al grado di soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAm), atteso come il Cantone ne va esente (art. 47 cpv. 6 LPAm). 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, 25 cpv. 2, 26 cpv. 2 lett. c, 45 NAPUC; 1.2. gli atti vengono ritornati al Consiglio di Stato, affinché provveda a completare l'art. 16 NAPUC così come indicato al consid. 7.5. del presente giudizio e lo sottoponga al Gran Consiglio per approvazione. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.-, già anticipata dal 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 Il presidente  
La vicecancelliera

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