

TI_GERICHTE 90.2015.39 vom 30. Mai 2018

TI Tribunale d'appello, 2018-05-30, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2015.39

FR: TI_GERICHTE 90.2015.39 du 30 mai 2018

IT: TI_GERICHTE 90.2015.39 del 30 maggio 2018

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data e il ricorso è tempestivo (art. 47 cpv. 1 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; LST; RL 7.1.1.1). Certa è inoltre la legittimazione attiva dell'insorgente (art. 47 cpv. 3 lett. a LST).

E. 1.2

Poiché la controversa pianificazione è stata avviata in vigenza della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365), essa dovrà essere esaminata, nel merito, in applicazione di quest'ultima legge (art. 117 LST).

E. 1.3

Il gravame può inoltre essere giudicato sulla base degli atti, senza ulteriore istruttoria (art. 25 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 3.3.1.1).

E. 2

In ambito di piani di utilizzazione cantonali, l'art. 49 cpv. 2 LALPT (cfr. anche l'art. 47 cpv. 2 LST) 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 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, specie allorquando si tratta di 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 rinverrà all'autorità di adozione o che procederà a 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 pregi realmente superiori, nel suo complesso, da convincere il Tribunale a preferirla a quella approvata dall'autorità incaricata della pianificazione (STA 90.2005.19 del 16 luglio 2007 consid. 2 non pubblicato in RtiD I-2008 n. 17).

E. 3

Giusta l'art. 75 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), 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 seconda 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 cpv. 1 e 2 LALPT).

E. 4.1

Il piano di Magadino costituisce la maggior estensione pianeggiante del Cantone (4'000 ha), situandosi al suo centro, dove funge da cerniera tra Bellinzonese, Locarnese e Sottoceneri nello sviluppo dell'uso del territorio e degli insediamenti. Circa metà dell'area è ancora relativamente libera da insediamenti e rappresenta una risorsa primaria per l'agricoltura, la natura e lo svago locale. Vista la sua importanza, il piano direttore cantonale gli dedica la scheda R11 che, fra i vari indirizzi, prevede la definizione di un "Parco del Piano di Magadino" esteso a tutto il territorio non edificabile, che ingloba il fiume Ticino e le sue golene, le componenti naturali e il paesaggio rurale circostante (cfr. Indirizzi, punto 2.1, d, pag. 10). Il perimetro del Parco è inserito nella cartografia del piano direttore (cfr. foglio 4 della carta di base) e comprende lo spazio agricolo e naturalistico che si sviluppa lungo il tracciato del fiume Ticino - dalla foce della Morobbia, a Giubiasco, fino alle Bolle di Magadino - per una lunghezza di quasi 11 km e una larghezza media di circa 2 km. Il Parco occupa circa 2'350 ha, ossia circa il 55% della superficie del fondoval-le del piano di Magadino, e persegue lo scopo di "(...) promuovere un paesaggio a carattere prevalentemente rurale ricco di ambienti naturali, in cui vi sia integrazione tra agricoltura, svago e natura. Il Parco è dunque un progetto di paesaggio per il futuro " (cfr. 1. "Situazione, problemi, sfide", pag. 6). Per l'attuazione del concetto Parco il piano direttore affida al Cantone, in stretta collaborazione con la "struttura organizzativa Parco", il compito di elaborare un piano d'utilizzazione cantonale (cfr. 3. Misure, punto 3.4, a, pag. 19), ciò che si è concretizzato con il PUC-PPdM qui all'esame.

E. 4.2

Come esposto in narrativa, il PUC-PPdM, adottato con risoluzione governativa 5 giugno 2012 (n. 2972) e approvato dal Gran Consiglio il 18 dicembre 2014, si pone, fra i vari obiettivi generali, quello di rafforzare il settore agricolo e sostenere le aziende che operano nel Parco, favorendone la collaborazione (cfr. art. 2 cpv. 1 n. 2 NAPUC-PPdM). Tale obiettivo viene concretizzato in quattro obiettivi specifici (OS_2.1 "Garantire la salvaguardia e il recupero del territorio agricolo nelle sue diverse vocazioni", OS_2.2 "Sostenere le aziende agricole nell'esercizio delle loro attività", OS_2.3 "Facilitare la collaborazione tra le aziende e favorire le sinergie nella produzione, trasformazione,

distribuzione e promozione dei prodotti", OS_2.4 "Promuovere l'immagine del settore agricolo e dei prodotti del Parco": cfr. NAPUC-PPdM, allegato 1, e capitolo 2 "Obiettivi e misure", pag. 11-12) e in 11 misure (da M_2.1.1 a M_2.4.2: cfr. NAPUC-PPdM, allegato 2, e capitolo 2 "Obiettivi e misure", pag. 12-20). L'obiettivo specifico OS_2.1 "Garantire la salvaguardia e il recupero del territorio agricolo nelle sue diverse vocazioni" viene così commentato: "Alla base dell'attività rurale vi sono la salvaguardia e il recupero del territorio agricolo (OS_2.1). Quest'ultimo costituisce infatti l'indispensabile fattore produttivo per l'agricoltura. Questo obiettivo è perseguito mediante 5 misure. Alla conservazione del territorio agricolo, consolidato a livello pianificatorio tramite la zona agricola, viene riconosciuto un interesse pubblico di principio elevato (M_2.1.1)" (cfr. capitolo 2 "Obiettivi e misure", 4.2. Agricoltura, 4.2.1 Commento agli obiettivi, pag. 11).

E. 5.1

In concreto il comparto escluso dal Gran Consiglio dal perimetro del PUC-PPdM costituisce una vasta area agricola, posta in territorio di Locarno, ben delimitata territorialmente, compresa tra la ferrovia a nord, il fiume Carcale a ovest, via Campagna a sud e la zona industriale di Locarno Riazzino a est. In merito alla delimitazione generale del perimetro del PUC-PPdM, comprendente nella versione adottata dal Governo suddetta area, il Rapporto di pianificazione adduce al punto 3.1.2, pag. 6, quanto segue: "Il confine è definito da elementi fisici nel territorio, come strade e ferrovie, o coincide col limite delle zone residenziali e industriali stabilite dai piani regolatori (non necessariamente percepibili nel paesaggio, soprattutto se il terreno si presenta agricolo in quanto non ancora costruito). Dal Parco sono dunque escluse le zone edificabili: fanno eccezione, oltre all'aeroporto, alcune aree destinate ad attrezzature pubbliche (sportive)". Per quanto concerne specificamente il comune di Locarno, la parte del suo territorio inclusa nel perimetro del PUC, sempre nella versione adottata dal Governo, viene descritta come segue: "È un comparto molto ampio delimitato a est dalla ferrovia, a ovest dalle Bolle di Magadino, a nord dall'abitato di Gordola e a sud dal fiume. In esso, per la vastità e la scarsità di elementi verticali, la sensazione di pianura è evidente. Benché guardando dall'alto la trama ortogonale dei campi, delle strade e dei canali sia ben visibile, da dentro il Parco essa si perde ed è sostituita da quello di ampio spazio aperto, anche un po' monotono" (cfr. Rapporto cit., punto 6.2.3.2., pag. 23).

E. 5.2

Le ragioni che hanno indotto il Gran Consiglio a estromettere l'area in parola dal perimetro del PUC-PPdM, facendo proprie le valutazioni espresse dalla Commissione al capitolo 6.5 del Rapporto di maggioranza del 13 novembre 2014 (n. 6648 R1), sono da ricondurre alle sollecitazioni del comune di Locarno, supportate dallo studio specifico "Analisi delle prospettive di sviluppo del comparto lavorativo Locarno-Riazzino", febbraio 2013. Ponderati gli interessi in gioco, la Commissione, a pag. 9-10 del citato Rapporto, ha valutato quanto segue: In considerazione di quanto sopra, la Commissione sarebbe nella condizione di soprassedere alla richiesta di modifica del perimetro del PUC-PPdM per i seguenti motivi: - temporali (tempi necessari agli approfondimenti ed alle modifiche di PD e PR); - condizionamenti di ordine superiore (modifiche LPT); - mancanza di sufficiente giustificazione delle necessità e visioni divergenti dei Comuni. È però anche vero che la modifica del perimetro non presuppone una modifica sostanziale del progetto del PPdM e non decreta "de facto" il cambiamento di zona prospettato dalla Città. I terreni resteranno comunque in zona agricola come superfici di avvicendamento colturale (SAC) fintanto che

una variante di PR sarà allestita, preavvisata ed approvata dalle istanze preposte e dalla popolazione. Per questo motivo, in considerazione delle richieste di Locarno e tenuto conto del diretto coinvolgimento della Città nel progetto del Parco, la Commissione ritiene corretto lasciare alla libera iniziativa dell'ente locale (seppur difficile e dall'esito per nulla scontato) la trattativa per il futuro di questi terreni.

E. 5.3

Tali motivazioni non convincono minimamente sotto svariati profili. Anzitutto l'estromissione dell'area in questione è contraria alle chiare indicazioni contenute nel piano direttore, le quali sono vincolanti per le autorità (art. 9 cpv. 1 LPT; 22 cpv. 1 LALPT). Il perimetro del Parco è infatti inserito nella cartografia del piano direttore (cfr. foglio n. 4 della carta di base) e comprende l'area in questione. Da notare che la Commissione sembra essersi resa conto del problema, laddove accenna a motivi temporali, legati alla necessità di dar avvio ad una procedura di modifica del piano direttore, che osterebbero all'esclusione dell'area dal PUC-PPdM. A giusto titolo. La modifica del perimetro in parola non risulta inoltre di secondaria importanza, ciò che permetterebbe a determinate condizioni di scostarsi delle indicazioni vincolanti del piano direttore (DTF 119 Ia 362 consid. 4a e rinvii; cfr. anche Pierre Tschannen in: Heinz Aemisegger et al. (curatori), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Ginevra/Zurigo/Basilea 2010, ad art. 9 n. 37): concerne bensì un comparto di ben 107'280 mq e può forse venir definita non sostanziale se rapportata all'intero perimetro del Parco, ma difficilmente può essere considerata tale se ricondotta a una scala locale con riferimento al territorio dei comuni di Locarno, Gordola e Lavertezzo.

E. 5.4

Va poi rilevato che, dal profilo materiale, l'estromissione in parola intacca, senza motivi pertinenti, una visione e un metodo coerente per includere/escludere le aree dal perimetro del PUC (cfr. supra, consid. 5.1.). Infatti, se è pur vero che l'esclusione dell'area dal perimetro del PUC-PPdM non decreta automaticamente la sua attribuzione alla zona industriale di Locarno, essa la sottrae de facto al PUC-PPdM e alle sue finalità senza giustificazioni di carattere pianificatorio. L'area appartiene infatti funzionalmente alla vasta zona agricola, inclusa nel perimetro del PUC-PPdM, che si espande a sud e a ovest. In quest'ottica risulta pertinente la critica sollevata dal ricorrente, secondo cui l'estromissione dell'area dal PUC-PPdM comporta una definizione del suo perimetro poco coerente a ovest per quanto attiene ai fondi posti sul suo territorio, adiacenti il comparto in questione, che risultano isolati ("eccentrici") rispetto al rimanente comprensorio del PUC-PPdM. A ogni modo, la Commissione sembra cosciente di tutti questi aspetti, allorquando accenna a una "mancanza di sufficiente giustificazione della necessità" della proposta di estromettere l'area dal PUC-PPdM. Del resto, neanche la "Analisi delle prospettive di sviluppo del comparto lavorativo Locarno-Riazzino", febbraio 2013, porta sufficienti elementi a suffragio della scelta contestata (cfr. in particolare capitolo 6 "Sintesi delle indicazioni proposte", pag. 22: "Dal momento che fino all'orizzonte temporale del 2025 le zone edificabili lavorative esistenti dovrebbero riuscire ancora a coprire il fabbisogno prevedibile di terreni per insediamenti produttivi e di servizi l'area in questione non potrà ancora essere attribuita ad una zona edificabile e la revisione del PR di Locarno - Sezione Piano di Magadino non lo prevede. Essa va quindi considerata come "zona di riserva" ai sensi della nuova Legge sullo sviluppo territoriale, entrata in vigore il 1. gennaio 2012"). 6. 6.1. Per tutti questi motivi il ricorso è accolto e il decreto granconsigliare annullato nella misura in

cui esclude dal perimetro del PUC-PPdM l'area formata dai mapp. 4008, 4010, 4011, 4014, 4015, 4017, 4018, 4023, 4025, 4026, 4027 e 4029 di Locarno. Di conseguenza nel territorio del comune di Locarno il perimetro del PUC-PPdM viene confermato così come adottato dal Consiglio di Stato. 6.2. Le spese e la tassa di giustizia seguono la soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAm), posto che il comune di Locarno dev'esserne mandato esente in applicazione dell'art. 47 cpv. 6 LPAm. Non si assegnano ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto . §. Di conseguenza: 1.1. il decreto legislativo 18 dicembre 2014 con cui il Gran Consiglio ha approvato il piano di utilizzazione cantonale del Parco del Piano di Magadino (PUC-PPdM) è annullato nella misura in cui estromette dal perimetro del PUC-PPdM l'area formata dai mapp. 4008, 4010, 4011, 4014, 4015, 4017, 4018, 4023, 4025, 4026, 4027 e 4029 di Locarno; 1.2. nel territorio del comune di Locarno il perimetro del PUC-PPdM viene confermato così come adottato dal Consiglio di Stato. 2. La tassa di giustizia di complessivi fr. 1'600.- è suddivisa in parti uguali tra la PI 1 (fr. 800.-), da un lato, e i membri della comunione ereditaria PI 2 (fr. 800.-), dall'altro. Non si assegnano ripetibili. 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 Il vicecancelliere

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