

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_38/2014

Sentenza dell'11 settembre 2014

I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Merkli, Giudice presidente,
Aemisegger, Eusebio,
Cancelliere Gadoni.

Partecipanti al procedimento

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,
6. Società F. _____,
7. Federazione G. _____,
tutti patrocinati dall'avv. Oviedo Marzorini e
dall'avv. Deborah Gobbi,
ricorrenti,

contro

Municipi di Giubiasco, di Pianezzo e di Sant'Antonio, presso Municipio di Giubiasco, Piazza Grande 1, 6512 Giubiasco,
Gran Consiglio del Cantone Ticino, 6501 Bellinzona,
rappresentato dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino, residenza governativa, 6500 Bellinzona.

Oggetto

concessione per l'utilizzazione delle acque e pianificazione del territorio,

ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 6 dicembre 2013 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

Il 28 giugno 2012 il Gran Consiglio del Cantone Ticino ha adottato un decreto legislativo con cui ha rilasciato ai Municipi di Giubiasco, Pianezzo e Sant'Antonio la concessione, per la durata di 40 anni, per l'utilizzazione delle acque di diversi gruppi sorgivi in Valle Morobbia. Con il decreto, il legislativo cantonale ha contestualmente approvato la variante del piano regolatore di Sant'Antonio per la modifica dei piani del paesaggio, dei servizi tecnologici, del traffico e delle zone per le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico (adottata dall'Assemblea comunale il 18 ottobre 2010), nonché la variante del piano regolatore di Giubiasco per la definizione della zona d'interesse pubblico Serbatoio Madonna degli Angeli (adottata dal Consiglio comunale l'11 ottobre 2010). Ha inoltre autorizzato i relativi dissodamenti. Il progetto prevede in sostanza il risanamento e l'ottimizzazione del prelievo e della distribuzione dell'acqua potabile nel comprensorio della Valle Morobbia mediante la realizzazione di un nuovo acquedotto intercomunale combinato con la produzione idroelettrica. Trascorsi i termini per l'esercizio del referendum, il decreto legislativo è stato pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del 4 settembre 2012 ed è entrato immediatamente in vigore (cfr. BU 37/2012 del 4 settembre 2012, pag. 413 segg.).

B.

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____ ed E. _____, cittadini di Giubiasco, nonché la Società F. _____ e la Federazione G. _____ si sono aggravati contro il decreto legislativo dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo.

C.

Con sentenza del 6 dicembre 2013, la Corte cantonale ha respinto in quanto ricevibile il ricorso. Ha innanzitutto ritenuto che nessun ricorrente era legittimato a impugnare la concessione per l'utilizzazione delle acque. Ha poi riconosciuto la legittimazione ad impugnare la modifica del piano regolatore di Giubiasco solo ad A. _____, B. _____, C. _____, D. _____ ed E. _____, quali cittadini del Comune. Ha nondimeno ritenuto tardiva la censura relativa allo sperpero di mezzi pubblici e ha respinto le altre critiche di ordine pianificatorio concernenti un'insufficiente informazione e partecipazione della popolazione, il mancato coordinamento delle procedure e l'adozione della zona d'interesse pubblico per il nuovo serbatoio a Giubiasco, in particolare per quanto concerne il suo inserimento nel paesaggio.

D.

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, la Società F. _____ e la Federazione G. _____ impugnano questa sentenza con un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale. Chiedono in via principale di annullarla e in via subordinata di annullarla e di rinviare gli atti alla Corte cantonale per l'emanazione di una nuova decisione.

Non sono state chieste osservazioni sul gravame.

Diritto:

1.

Presentato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale che ha confermato il rilascio di una concessione per l'utilizzazione di forze idriche e l'approvazione delle relative modifiche pianificatorie, il ricorso di materia di diritto pubblico è ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 cpv. 1 in relazione con l'art. 46 cpv. 1 lett. c LTF (cfr. DTF 136 II 436 consid. 1.1).

Indipendentemente dalla loro legittimazione nel merito, quali parti nella procedura i ricorrenti sono in ogni caso abilitati in virtù dell'art. 89 cpv. 1 LTF a censurare la violazione di garanzie procedurali che il diritto conferisce loro in tale veste (DTF 133 II 249 consid. 1.3.2 e rinvio). Possono pertanto fare valere che la Corte cantonale avrebbe negato loro a torto la legittimazione ricorsuale o si sarebbe rifiutata, sempre a torto, di entrare nel merito del gravame.

2.

2.1. I ricorrenti sostengono che la precedente istanza avrebbe violato il previgente art. 43 della legge cantonale di procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966 (LPamm; RL 3.3.1.1), negando loro la legittimazione ad aggravarsi contro il rilascio della concessione per l'utilizzazione delle acque. Adducono che A. _____, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, subirebbero un pregiudizio economico a causa dello sperpero di mezzi pubblici legati alla realizzazione del nuovo acquedotto e all'inserimento di Giubiasco nel piano cantonale di approvvigionamento idrico per il comprensorio della Valle Morobbia (PCAI-VMO). Quali cittadini di un Comune interessato dal progetto, essi sarebbero infatti toccati da un aumento degli oneri contributivi per il consumo di acqua potabile, segnatamente delle tasse d'uso delle canalizzazioni, sicché dovrebbe essere riconosciuto loro un interesse degno di protezione ad impugnare la concessione.

Le associazioni F. _____ e G. _____ ritengono realizzate le condizioni per riconoscere loro la legittimazione a ricorrere in difesa dei propri associati. Adducono che tutti i soci (o quantomeno la maggior parte di essi) sarebbero toccati dalla concessione per l'utilizzazione delle acque, siccome avrebbero il diritto di utilizzare tutti i fiumi del comprensorio per esercitare lo sport della pesca. Secondo le ricorrenti, la Corte cantonale sarebbe inoltre incorsa in un formalismo eccessivo e in un accertamento manifestamente inesatto dei fatti, per non avere eseguito ulteriori indagini sull'incidenza del progetto per gli associati nella misura in cui nutrivano dubbi riguardo alla loro legittimazione.

2.2. Secondo l'art. 43 LPamm, applicato dalla Corte cantonale e richiamato dai ricorrenti, hanno qualità per interporre ricorso persone o enti pubblici lesi direttamente nei loro interessi legittimi dalla decisione impugnata. Questa disposizione corrisponde in sostanza al previgente art. 103 lett. a OG, alle cui esigenze si riallaccia a sua volta l'attuale art. 89 cpv. 1 LTF (cfr. sentenza 1C_581/2008 del 18 maggio 2009 consid. 2.2, in: RtiD I-2010, pag. 103 segg.; cfr. l'attuale art. 65 della legge sulla procedura amministrativa, del 24 settembre 2013, in vigore dal 1° marzo 2014). Giusta l'art. 111 cpv.

1 LTF, chi ha diritto di ricorrere al Tribunale federale deve infatti potere essere parte nei procedimenti dinanzi a tutte le autorità cantonali inferiori. La legittimazione ricorsuale dinanzi alle istanze cantonali non può quindi essere più restrittiva di quella davanti al Tribunale federale, i Cantoni rimanendo comunque liberi di prevedere una legittimazione più ampia (DTF 138 II 162 consid. 2.1.1 e rinvio). Poiché l'art. 43 LPamm non garantisce una facoltà ricorsuale più estesa, in concreto la questione della legittimazione deve essere esaminata sotto il profilo dell'art. 89 cpv. 1 LTF.

Secondo l'art. 89 cpv. 1 LTF ha diritto di interporre ricorso in materia di diritto pubblico chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore (lett. a), è particolarmente toccato dalla decisione impugnata (lett. b) e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa (lett. c). Secondo la giurisprudenza resa in applicazione dell'art. 89 cpv. 1 LTF, il ricorrente deve essere toccato in una misura e con un'intensità maggiori rispetto alla generalità dei cittadini e l'interesse invocato deve avere un rapporto stretto, particolare e degno di protezione con l'oggetto litigioso. Il ricorrente deve pertanto conseguire un vantaggio pratico dall'annullamento o dalla modifica della decisione contestata, che consenta di riconoscere che è toccato in un interesse personale chiaramente distinto dall'interesse generale degli altri abitanti. Il ricorso presentato da un privato nell'interesse generale o in quello di un terzo è inammissibile, essendo esclusa l'azione popolare (DTF 136 II 281 consid. 2.2 e 2.3; 133 II 249 consid. 1.3.1, 400 consid. 2.2, 468 consid. 1). Spetta al ricorrente allegare i fatti a sostegno della sua legittimazione quando gli stessi non risultino chiaramente dalla decisione impugnata o dagli atti di causa (DTF 133 II 249 consid. 1.1).

2.3. In concreto, A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, cittadini di Giubiasco, non agiscono in materia di diritti politici e non censurano quindi una violazione del loro diritto di voto (cfr. art. 82 lett. c in relazione con l'art. 89 cpv. 3 LTF), ma adducono di essere "direttamente e fortemente toccati da un punto di vista economico (a seguito dell'aumento dei carichi contributivi [...])" dal progetto di nuovo acquedotto. Un eventuale incremento del prelievo di tributi pubblici a seguito del progettato impianto e dell'inserimento di Giubiasco nel PCAI del comprensorio della Valle Morobbia non tocca tuttavia i citati ricorrenti in modo personale e con un'intensità maggiore rispetto agli altri cittadini del Comune, ma li colpisce in modo analogo alla generalità della popolazione del comprensorio o quantomeno del Comune. Poiché i ricorrenti hanno quindi presentato il gravame nell'interesse generale, non può essere riconosciuta loro la legittimazione a ricorrere.

2.4. Quanto alle associazioni F._____ e G._____, esse non hanno interposto ricorso a tutela dei propri interessi o quali organizzazioni legittimate a ricorrere in virtù di una legge speciale, ma dichiarano di agire in difesa degli interessi dei loro associati. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale in applicazione dell'art. 89 cpv. 1 LTF, il ricorso di un'associazione a tutela dei propri membri è tuttavia possibile solo quando la stessa abbia per scopo statutario la difesa degli interessi degni di protezione dei suoi soci, quando questi interessi siano comuni alla maggioranza o a un gran numero di essi e quando ognuno di questi membri abbia la qualità per prevalersene a titolo individuale (DTF 136 II 539 consid. 1.1; 131 I 198 consid. 2.1; 130 II 514 consid. 2.3.3 e rinvii). Queste condizioni devono essere adempiute cumulativamente e mirano ad escludere l'azione popolare. Chi non fa valere interessi propri, ma soltanto interessi generali o pubblici non è abilitato a ricorrere. Perché sia dato un diritto di ricorso dell'associazione non basta che la stessa si occupi in modo generale della materia in questione, ma occorre una relazione stretta e diretta tra lo scopo statutario e l'ambito in cui è stata emanata la decisione litigiosa (DTF 136 II 539 consid. 1.1).

2.5. F._____ e G._____ sono costituite quali associazioni ai sensi degli art. 60 segg. CC e hanno pertanto personalità giuridica. Esse perseguono segnatamente gli scopi di cura e di promovimento della pesca e di tutela degli interessi relativi all'esercizio della pesca e piscicoltura in generale. Non perseguono la tutela di questi interessi in una determinata regione del territorio cantonale, in particolare nei corsi d'acqua della Valle Morobbia. Non risulta quindi che la maggioranza dei loro membri siano particolarmente interessati alla pesca in quel comparto e siano individualmente legittimati a ricorrere. Del resto, le ricorrenti si limitano ad addurre l'interesse generale degli associati alla cura e al promovimento della pesca, nonché la possibilità teorica per gli stessi di esercitare questa attività in tutti i fiumi del comprensorio. Ciò non basta tuttavia a fondare un legame personale, particolarmente stretto e degno di protezione di un gran numero di membri con l'oggetto del litigio. Come visto, il semplice interesse a una corretta applicazione del diritto è insufficiente per riconoscere la legittimazione a ricorrere giusta l'art. 89 cpv. 1 LTF.

Le ricorrenti richiamano l'art. 18 cpv. 1 LPamm, che prevede in particolare l'accertamento d'ufficio dei fatti da parte dell'autorità amministrativa. Sostengono che sulla base di questa disposizione, per dissipare eventuali dubbi sulla loro legittimazione la Corte cantonale avrebbe dovuto chiedere ulteriori

informazioni sull'incidenza del progetto per i propri associati. Fanno inoltre riferimento ad una sentenza del 26 ottobre 2006 della Corte cantonale concernente una precedente procedura edilizia per la costruzione dell'acquedotto, in cui la loro legittimazione non avrebbe sollevato contestazioni e sarebbe quindi stata implicitamente ammessa. Va premesso che, accennando semplicemente all'art. 18 LPamm, le ricorrenti non invocano una disposizione procedurale che garantirebbe una legittimazione ricorsuale più ampia di quella richiesta dall'art. 89 cpv. 1 LTF. Come è stato esposto, nella fattispecie, alla luce delle circostanze concrete e del contenuto degli statuti, il diniego della legittimazione è conforme a questa disposizione federale. Ulteriori indagini sui membri delle associazioni ricorrenti non avrebbero mutato l'esito del giudizio e sarebbero quindi state superflue. L'accenno alla sentenza del 26 ottobre 2006 è poi inconferente, ove solo si consideri che, in quella causa, a ricorrere (contro l'annullamento da parte del Consiglio di Stato della licenza edilizia per la costruzione dell'acquedotto) erano stati i Comuni e non le suddette associazioni.

2.6. Ne consegue che la Corte cantonale non ha violato il diritto negando a tutti i ricorrenti la legittimazione ad aggravarsi contro il rilascio della concessione per l'utilizzazione delle acque.

3.

3.1. Nella decisione impugnata, la Corte cantonale ha ammesso la legittimazione di A._____, B._____, C._____, D._____ ed E._____, quali cittadini di Giubiasco, ad impugnare nel merito, mediante l'azione popolare, la modifica del piano regolatore di quel Comune. In questa sede, la loro legittimazione deve tuttavia essere vagliata sotto il profilo dell'art. 89 cpv. 1 LTF che, come visto, esige un rapporto stretto e particolare con l'oggetto del litigio (cfr. consid. 2.2). Al riguardo, i ricorrenti non dimostrano di essere toccati dalla variante pianificatoria relativa al serbatoio in località Madonna degli Angeli in modo più intenso di un qualsiasi altro cittadino del Comune. Non sostengono in particolare di abitare vicino alla prevista zona d'interesse pubblico. Anche per quando concerne il provvedimento pianificatorio, i cittadini ricorrenti sono quindi legittimati unicamente a fare valere la violazione dei loro diritti di parti nella procedura, segnatamente il loro diritto di essere sentiti (DTF 133 II 249 consid. 1.3.2 e rinvio). Questa facoltà di invocare le garanzie procedurali non permette tuttavia loro di rimettere indirettamente in discussione il giudizio di merito (DTF 138 IV 248 consid. 2).

3.2. In concreto, essi sono quindi abilitati a fare valere che la Corte cantonale ha violato il loro diritto di essere sentiti, per non essere entrata nel merito della censura concernente lo sperpero di mezzi pubblici e per avere motivato in modo insufficiente la reiezione di quella riguardante la violazione del principio del coordinamento, in particolare con riferimento alla criticata mancanza di un PCAI approvato per il comprensorio della Valle Morobbia.

Le contestazioni vertenti su una violazione del principio del coordinamento e su un'insufficiente informazione e partecipazione della popolazione al processo pianificatorio rimettono per contro in discussione il merito della causa e non possono essere esaminate in questa sede. La partecipazione della popolazione ai sensi dell'art. 4 LPT costituisce infatti una possibilità di influire che deve essere distinta dagli strumenti della protezione giuridica. Essa rientra in quelle forme istituzionali che, come è il caso per la procedura di consultazione, non comportano vincoli giuridici, ma semplicemente un influsso politico (DTF 135 II 286 consid. 4.2.3). Dall'art. 4 LPT non può essere dedotto un diritto eccedente la protezione giuridica dell'art. 33 seg. LPT e le garanzie minime dell'art. 29 Cost. (DTF 111 la 164 consid. 2d; cfr. inoltre DTF 135 II 286 consid. 5.3; 114 la 233 consid. 2 cd e ce).

3.3. Per quanto concerne la censura relativa allo sperpero di mezzi pubblici, la Corte cantonale ha puntualmente spiegato per quali motivi l'ha considerata tardiva. Ha in particolare rilevato che la critica atteneva a un'eventuale lesione del principio di parsimonia, disciplinato dall'art. 151 della legge organica comunale, del 10 marzo 1987 (RL 2.1.1.2), e che le censure concernenti l'applicazione di questa normativa avrebbero dovuto essere sollevate nell'ambito della pubblicazione (il 13 ottobre 2010) della risoluzione con cui il Consiglio comunale aveva adottato la variante di piano regolatore. I ricorrenti si limitano ad addurre che l'accertata tardività sarebbe arbitraria, siccome violerebbe il loro diritto di essere sentiti e contrasterebbe con il principio del coordinamento. Non si confrontano tuttavia con i considerandi della sentenza impugnata spiegando con una motivazione conforme agli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF per quali ragioni essi violerebbero manifestamente specifiche disposizioni del diritto cantonale (cfr., sulle esigenze di motivazione, DTF 134 II 244 consid. 2.1 e 2.2 e rinvii).

3.4. La Corte cantonale ha inoltre esposto ai considerandi 7 segg. del giudizio impugnato i motivi per cui ha ritenuto il progetto litigioso conforme alla pianificazione cantonale ed infondata la critica di

violazione del principio di coordinamento, confrontandosi anche con il fatto che il piano cantonale di approvvigionamento idrico per il comprensorio della Valle Morobbia (PCAI-VMO) non era ancora stato approvato dal Consiglio di Stato. Richiamando anche la duplica del 17 maggio 2013 del Governo, i giudici cantonali hanno rilevato che il PCAI-VMO, in fase di studio, sarà formalmente adottato dall'Esecutivo cantonale se il progetto di acquedotto della Valle Morobbia potrà essere realizzato. Contrariamente alla tesi dei ricorrenti, la precedente istanza ha quindi esaminato le critiche da loro sollevate su questi aspetti, dandone atto nel suo giudizio. Sapere se le considerazioni esposte nella sentenza impugnata siano corrette o meno è una questione di merito, che non deve essere vagliata dal Tribunale federale, non essendo i ricorrenti legittimati ad aggravarsi in questa sede nell'interesse pubblico. Sotto il profilo del diritto di essere sentito, sancito dall'art. 29 cpv. 2 Cost., è sufficiente rilevare che la Corte cantonale si è espressa sui punti rilevanti per il giudizio, permettendo ai ricorrenti di afferrare la portata (cfr. DTF 138 I 232 consid. 5.1; 136 I 229 consid. 5.2).

4.

Ne segue che il ricorso deve essere respinto nella misura della sua ammissibilità. Le spese seguono la soccombenza e sono di conseguenza poste a carico dei ricorrenti (art. 66 cpv. 1 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 2'000.-- sono poste a carico dei ricorrenti.

3.

Comunicazione al patrocinatore dei ricorrenti, ai Municipi di Giubiasco, di Pianezzo e di Sant'Antonio, al Gran Consiglio, al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale e all'Ufficio federale dell'ambiente.

Losanna, 11 settembre 2014

In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Giudice presidente: Merkli

Il Cancelliere: Gadoni