

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_274/2014

Sentenza del 18 dicembre 2014

I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Fonjallaz, Presidente,
Eusebio, Chaix,
Cancelliere Gadoni.

Partecipanti al procedimento

1. A. _____,
2. B. _____,
patrocinati dall'avv. Gianluca Padlina,
ricorrenti,

contro

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Residenza governativa, 6501 Bellinzona,

Gran Consiglio del Cantone Ticino, 6501 Bellinzona.

Oggetto

Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale
del 20 dicembre 2011: modifiche del 15 aprile e del 6 maggio 2014,

ricorso in materia di diritto pubblico contro le modifiche adottate il 15 aprile e il 6 maggio 2014 dal
Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

Il 1° gennaio 2012 è entrato in vigore il regolamento della legge sullo sviluppo territoriale, del 20 dicembre 2011, emanato dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino (RLst; RL 7.1.1.1.1). Gli articoli da 51 a 62 RLst costituiscono il "regolamento cantonale posteggi privati". Essi disciplinano il numero di posteggi privati necessari nei casi di nuove costruzioni, riattazioni importanti e cambiamenti di destinazione che implicano un cambiamento sostanziale dei parametri di riferimento per il calcolo dei posteggi. Le norme si applicano a tutte le costruzioni, ad eccezione di quelle destinate all'abitazione, nei Comuni che sono elencati in un allegato al regolamento.

B.

Con decreti del 15 aprile 2014 e del 6 maggio 2014 il Consiglio di Stato ha modificato la maggior parte delle disposizioni del "regolamento cantonale posteggi privati" e il relativo allegato. Il Governo ha essenzialmente mutato i parametri per stabilire il fabbisogno massimo di riferimento e il numero di posteggi privati necessari. Il provvedimento mira in particolare a ridurre la disponibilità complessiva di parcheggi, allo scopo di disincentivare il traffico veicolare provocato dai lavoratori pendolari. La rete viaria del Sottoceneri sarebbe infatti attualmente sovraccarica a seguito della concentrazione delle attività economiche e dell'aumento dei lavoratori frontalieri.

Le modifiche del regolamento sono state pubblicate nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del 18 aprile e del 9 maggio 2014 e sono entrate immediatamente in vigore (cfr. BU 2014, 195 e 228).

C.

L'associazione A. _____ e B. _____, proprietario nel Comune di Bioggio di fondi adibiti ad attività commerciali, impugnano le modifiche del regolamento con un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo in via principale di annullarle. In via subordinata, postulano l'annullamento delle modifiche e il rinvio degli atti al Consiglio di Stato, affinché le sottoponga quale proposta alla commissione consultiva prevista dall'art. 42 cpv. 2 della legge sullo sviluppo territoriale, del 21 giugno 2011 (Lst; RL 7.1.1.1). I ricorrenti fanno valere la violazione dell'art. 42 seg. Lst, dei principi della legalità e della separazione dei poteri, del diritto di essere sentiti, del divieto dell'arbitrio e del principio della proporzionalità.

D.

Invitati a presentare una risposta al ricorso, il Consiglio di Stato chiede di respingere il ricorso nella misura della sua ammissibilità, mentre il Gran Consiglio comunica di non presentare osservazioni siccome l'atto impugnato rientra nella competenza del Governo. I ricorrenti hanno replicato alla risposta del Consiglio di Stato confermando le loro conclusioni.

Con decreto presidenziale del 17 luglio 2014 è stata respinta la domanda di conferimento dell'effetto sospensivo contenuta nel gravame.

Diritto:

1.

1.1. Il regolamento contestato è un atto normativo cantonale di carattere generale e astratto, che si applica a una cerchia indeterminata di persone. Dal momento che il diritto ticinese non prevede rimedi specifici, contro lo stesso è ammissibile il ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale (art. 82 lett. b, nonché 87 cpv. 1 LTF; sentenza 2C_829/2012 del 23 aprile 2013, consid. 1). La modifica del regolamento è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino del 18 aprile e del 9 maggio 2014, in conformità con l'art. 85 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, del 17 dicembre 2002 (LGC; RL 2.4.1.1). Tenuto conto delle ferie giudiziarie (art. 46 cpv. 1 lett. a LTF), il ricorso è tempestivo (art. 101 LTF).

1.2. Secondo l'art. 89 cpv. 1 lett. b e c LTF, la legittimazione ad impugnare un atto normativo cantonale spetta a chi ne è toccato attualmente o virtualmente ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica dello stesso. Per essere toccati virtualmente è sufficiente che si possa prevedere con un minimo di verosimiglianza che i ricorrenti possano un giorno essere colpiti direttamente dalla normativa impugnata. L'interesse degno di protezione ai sensi dell'art. 89 cpv. 1 lett. c può essere di natura giuridica o fattuale (DTF 138 I 435 consid. 1.6; 136 I 17 consid. 2.1 e rinvii).

1.2.1. Queste esigenze sono adempiute per B. _____, che è proprietario di fondi nel Comune di Bioggio su cui sorgono edifici adibiti ad attività commerciali, artigianali ed industriali. Il Comune di Bioggio figura infatti nell'elenco dei Comuni soggetti al regolamento cantonale relativo ai posteggi privati, le cui disposizioni sono applicabili anche alle costruzioni esistenti, nel caso di riattazioni importanti e di cambiamenti di destinazione (cfr. art. 51 cpv. 2 e 3 RLst).

1.2.2. Quanto alla A. _____, che raggruppa tra gli altri le imprese attive nella distribuzione e nel commercio nel Cantone Ticino, essa si prefigge in particolare di difendere gli interessi delle ditte operanti nella grande distribuzione in Ticino. Le ragioni invocate nel gravame, legate ad una disponibilità insufficiente di posteggi per le imprese affiliate, sono comuni alla maggioranza dei soci, che sarebbero pure abilitati a titolo individuale ad impugnare le modifiche del regolamento. Non risulta tuttavia che la A. _____, la quale ha partecipato alla commissione consultiva nell'ambito dell'elaborazione del primo regolamento, si sia attivata tempestivamente prima dell'adozione delle contestate modifiche, segnatamente chiedendo al Governo delucidazioni sul mancato rinnovo della commissione consultiva alla scadenza del suo mandato (cfr. art. 1a e 3 del regolamento concernente le commissioni, i gruppi di lavoro e le rappresentanze presso enti di nomina del Consiglio di Stato, del 6 maggio 2008 [RL 2.4.1.4]). Ci si può quindi chiedere se può esserle riconosciuta la legittimazione a ricorrere in questa sede a difesa degli interessi dei suoi associati (cfr. DTF 137 II 40 consid. 2.6.4). La questione può rimanere indecisa, giacché occorre comunque entrare nel merito del gravame, le censure decisive essendo sollevate in modo identico per entrambi i ricorrenti.

1.3. Nell'ambito di un ricorso al Tribunale federale non possono di principio essere adottati fatti e mezzi di prova nuovi (cfr. art. 99 cpv. 1 LTF). In particolare, questa Corte non può tenere conto di

fatti o mezzi di prova sopraggiunti dopo l'emanazione dell'atto impugnato, vale a dire veri nova (DTF 133 IV 342 consid. 2.1; cfr., inoltre, DTF 135 I 221 consid. 5.2.4). I documenti successivi alle modifiche del regolamento impugnato, in particolare la perizia del 12 settembre 2014 prodotta dai ricorrenti con la replica, sono pertanto inammissibili.

2.

2.1. I ricorrenti sostengono che il Consiglio di Stato avrebbe violato gli art. 42 e 43 Lst omettendo di coinvolgere nella procedura di modifica del regolamento la commissione consultiva prevista da queste disposizioni, nonché di verificare i parametri che avrebbero eventualmente giustificato un adattamento della normativa. Ritengono disattesi il principio della legalità e quello della separazione dei poteri, giacché il Governo si sarebbe scostato in modo inammissibile dai limiti della competenza attribuitagli dal Gran Consiglio giusta gli art. 42 e 43 Lst, intervenendo a propria discrezione come un legislatore. I ricorrenti lamentano inoltre la violazione del loro diritto di essere sentiti, per non avere potuto partecipare all'elaborazione delle modifiche del regolamento, in particolare perché la A. _____ avrebbe dovuto essere rappresentata nella commissione consultiva.

2.2. Fatto salvo il significato particolare che assume nel diritto penale e in quello fiscale, il principio della legalità (art. 5 cpv. 1 Cost.) non costituisce un diritto costituzionale individuale, ma un principio costituzionale la cui violazione non può essere invocata separatamente, ma soltanto in relazione segnatamente con il principio della separazione dei poteri, con il divieto dell'arbitrio o con un diritto fondamentale specifico (DTF 136 I 241 consid. 2.5; 134 I 322 consid. 2.1).

Il principio della separazione dei poteri è garantito, almeno implicitamente, da tutte le costituzioni cantonali e costituisce un diritto costituzionale di cui può prevalersi il cittadino. Questo principio assicura il rispetto delle competenze stabilite dalla costituzione cantonale. Spetta infatti in primo luogo al diritto pubblico cantonale determinare le competenze delle autorità. Il Tribunale federale esamina liberamente l'interpretazione delle norme costituzionali; rivede sotto il profilo ristretto dell'arbitrio quelle di rango inferiore (DTF 128 I 113 consid. 2c e rinvii). Il principio della separazione dei poteri vieta a un organo dello Stato di interferire nelle competenze di un altro organo. In particolare, vieta al potere esecutivo di emanare delle regole di diritto, a meno che ciò non avvenga nell'ambito di una valida delega conferita dal legislatore (DTF 136 I 241 consid. 2.5.1; 134 I 322 consid. 2.2). Una delega adempie queste condizioni se il diritto cantonale non la vieta, se è prevista da una legge formale, se è limitata a una materia determinata e se la legge enuncia nelle grandi linee le regole fondamentali (DTF 134 I 322 consid. 2.4 e rinvii; 128 I 113 consid. 3c).

2.3. Nel Cantone Ticino, la separazione dei poteri è garantita espressamente dall'art. 51 Cost./TI (RL 1.1.1.1), secondo cui l'autorità, in quanto non riservata al popolo, è esercitata dai tre poteri, tra di loro distinti e separati: il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario. Giusta l'art. 70 lett. b Cost./TI, il Consiglio di Stato cura l'esecuzione delle leggi federali e cantonali e delle decisioni del Gran Consiglio; emana norme mediante decreti esecutivi, regolamenti, risoluzioni o altre disposizioni. In virtù dell'art. 79 cpv. 2 LGC, il regolamento disciplina l'applicazione di una legge; non può tuttavia regolare questioni estranee alla stessa. La Costituzione cantonale non esclude poi la delega legislativa (cfr. art. 51, 59 cpv. 1 lett. c e 70 lett. b Cost./TI; art. 76 segg. LGC; sentenza 4C_3/2013 del 20 novembre 2013 consid. 7, non pubblicato in DTF 140 III 59) che, nella fattispecie, i ricorrenti e il Consiglio di Stato individuano nell'art. 42 seg. Lst. In ogni caso, sia in presenza di un'ordinanza di esecuzione, sia di fronte a un'ordinanza sostitutiva fondata su una delega, la regolamentazione dell'autorità esecutiva deve di principio rimanere entro i limiti delle facoltà conferite dal legislatore, trattandosi in entrambi i casi di ordinanze dipendenti dalla legge (cfr. PIERRE TSCHANNEN, ULRICH ZIMMERLI, MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4aed., 2014, pag. 100 n. 25).

2.4. Secondo l'art. 42 Lst, allo scopo di migliorare le condizioni di mobilità e di qualità dell'ambiente, il Cantone emana un regolamento che determina il numero dei posteggi sui fondi privati (cpv. 1). Il Consiglio di Stato lo elabora, sentita una commissione consultiva; esso è applicato dai Comuni interessati alle nuove costruzioni, alle riattazioni ed ai cambiamenti di destinazione; fanno eccezione le costruzioni destinate all'abitazione (cpv. 2). Esso stabilisce il fabbisogno massimo di riferimento, il numero dei posteggi privati necessari e il numero dei posteggi privati da realizzare, in base alle norme dell'Unione dei professionisti svizzeri della strada (VSS), tenuto conto delle circostanze locali e in particolare della qualità del trasporto pubblico e del livello di inquinamento ambientale (cpv. 3). L'art. 43 Lst prevede che il Consiglio di Stato verifica periodicamente i parametri del regolamento e l'elenco dei Comuni interessati; li adatta, se del caso, sentita la commissione consultiva (cpv. 1). Il regolamento abroga tutte le norme comunali che definiscono il fabbisogno di posteggi; restano riservate disposizioni più restrittive a tutela dei nuclei o per motivi di mobilità e protezione

dell'ambiente (cpv. 2).

2.5. Le modifiche del regolamento del 15 aprile e del 6 maggio 2014 sono state adottate dal Consiglio di Stato senza la partecipazione della commissione consultiva. Nella risposta al gravame, il Governo riconosce tale circostanza, rilevando che la commissione era stata istituita nel 2004, ma nel frattempo si è esaurita per la mancanza di attività e l'inattualità del suo ruolo. Rileva che le cerchie economiche interessate (compresi i rappresentanti della A. _____) sarebbero state comunque informate delle prospettate modifiche da parte del Dipartimento del territorio in occasione di un incontro tenutosi il 7 febbraio 2014. Secondo il Consiglio Stato, l'aggravamento della situazione viaria cantonale avrebbe in ogni caso giustificato la modifica del regolamento dei posteggi mediante una consultazione informale, piuttosto che attraverso la ricostituzione della commissione consultiva.

Tuttavia, l'esigenza della consultazione di tale commissione è esplicitamente prevista dagli art. 42 e 43 Lst, che riprendono sostanzialmente l'art. 31a della previgente legge cantonale di applicazione della LPT, del 23 maggio 1990 (LALPT), entrato in vigore il 1° gennaio 2004. La necessità di coinvolgere la commissione è quindi stata confermata nell'ambito dell'adozione della nuova Lst, in vigore dal 1° gennaio 2012, e non può pertanto essere ritenuta desueta. Lo stesso Consiglio di Stato ha rilevato nel suo messaggio concernente la Lst che il regolamento cantonale posteggi privati era stato elaborato con l'appoggio di una sua commissione consultiva, composta da rappresentanti delle associazioni d'interesse e di categoria toccate dal tema. Ha altresì precisato che eventuali adattamenti del regolamento a seguito di modifiche del fabbisogno massimo di riferimento e del numero di posteggi necessari, come pure l'elenco dei Comuni, avrebbero dovuto essere eseguiti dopo avere nuovamente sentito la commissione consultiva. Secondo il Governo, solo una modifica del livello di qualità del servizio di trasporto pubblico, in quanto elemento esterno, avrebbe consentito di prescindere dal coinvolgimento della commissione (cfr. messaggio n.

6309 del 9 dicembre 2009 sul disegno di legge sullo sviluppo territoriale, pag. 67 seg.). In concreto, le modifiche litigiose intervengono in misura significativa sui criteri determinanti per il calcolo del fabbisogno massimo di riferimento e del numero dei posteggi, sicché si imponeva di coinvolgere la commissione consultiva, esplicitamente prevista dagli art. 42 cpv. 2 e 43 cpv. 1 Lst, prima di eventualmente procedere a un adattamento del regolamento. Poco importa sotto questo profilo che alcune associazioni interessate siano state genericamente informate dal Dipartimento del territorio riguardo alla problematica della mobilità e dei posteggi. In effetti, premesso che in concreto non vi sono accertamenti chiari e vincolanti per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF) sulle modalità dell'avvenuta informazione, l'art. 43 cpv. 1 Lst (i.r.c. l'art. 42 cpv. 2 Lst) non si limita ad una semplice informazione delle cerchie interessate, ma presuppone la partecipazione di una commissione consultiva nella procedura per l'eventuale adattamento del regolamento come condizione vincolante della stessa delega.

Nelle esposte circostanze, emanando le modifiche litigiose del regolamento senza coinvolgere la commissione, il Consiglio di Stato ha manifestamente oltrepassato il quadro delle competenze conferitegli dagli art. 42 e 43 Lst ed è quindi incorso nell'arbitrio. Le modifiche del regolamento impugnate devono quindi essere annullate.

2.6. Visto l'esito del ricorso, non occorre esaminare oltre il gravame, in particolare non occorre vagliare se il Governo ha travalicato i limiti della legge anche perché si sarebbe scostato manifestamente dalle norme dell'Unione dei professionisti svizzeri della strada (VSS), alle quali fa riferimento l'art. 42 cpv. 3 Lst. Premesso che la competenza di principio del Consiglio di Stato ad emanare il regolamento sui posteggi privati sulla base dell'art. 42 seg. Lst, del resto riconosciuta in sede di osservazioni dal Gran Consiglio, non è di per sé contestata con una motivazione conforme alle esigenze poste dagli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF, non occorre pertanto nemmeno esaminare in questa sede quale versione delle norme VSS sia applicabile alla fattispecie.

3.

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso deve essere accolto e le modifiche impugnate annullate. Non possono essere addossate spese giudiziarie al Consiglio di Stato, che ha agito nell'esercizio delle sue attribuzioni ufficiali (art. 66 cpv. 4 LTF). Soccombente, esso è nondimeno tenuto a versare un'indennità per ripetibili ai ricorrenti (art. 68 cpv. 2 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è accolto. Le modifiche del 15 aprile e del 6 maggio 2014 del regolamento della legge sullo sviluppo territoriale sono annullate.

2.

Non si prelevano spese giudiziarie.

3.

Lo Stato del Cantone Ticino rifonderà ai ricorrenti un'indennità complessiva di fr. 2'000.-- a titolo di ripetibili della sede federale.

4.

Comunicazione al patrocinatore dei ricorrenti, al Consiglio di Stato e al Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Losanna, 18 dicembre 2014

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

Il Presidente: Fonjallaz

Il Cancelliere: Gadoni