

BGer 1P.57/2002 vom 17. September 2002

Bundesgericht, 2002-09-17, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.57_2002

FR: TF 1P.57/2002 du 17 septembre 2002

IT: TF 1P.57/2002 del 17 settembre 2002

Regeste

Costruzioni stradali e circolazione stradale

Erwägungen

E. 1

Il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità del rimedio esperito (DTF 128 I 46 consid. 1a).

E. 1.1

I ricorrenti rilevano che il contestato piano generale rappresenta un piano di utilizzazione cantonale, soggetto a ricorso di diritto amministrativo. Questo rimedio è ammissibile contro decisioni cantonali fondate nel medesimo tempo sul diritto federale e sul diritto cantonale, in quanto sia in discussione la violazione di norme di diritto federale direttamente applicabili: è invece il rimedio del ricorso di diritto pubblico a essere dato contro decisioni fondate esclusivamente sul diritto cantonale e che non presentino nessuna connessione con l'applicazione del diritto federale (DTF 128 I 46 consid. 1b/aa). La giurisprudenza del Tribunale federale ammette il ricorso di diritto amministrativo contro piani di utilizzazione relativi a progetti concreti, in quanto sia in gioco l'applicazione del diritto federale sulla protezione dell'ambiente e della natura; tale rimedio permette pure di sollevare censure concernenti l'applicazione del diritto sulla pianificazione del territorio, qualora le norme invocate siano necessariamente in relazione con quelle sulla protezione dell'ambiente (DTF 123 II 88 consid. 1a e 1a/cc, 231 consid. 2, 289 consid. 1b). Il contestato piano sarebbe, di massima, impugnabile con il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, visto ch'esso concerne un progetto concreto (DTF 119 Ia 285 consid. 3c; sentenza del 20 settembre 2001 in re Comune di Ligornetto, consid. 2b, causa 1A.45/2001 concernente la "Nuova strada della montagna", apparsa in RDAT I-2002 n. 56, e la sentenza del 26 agosto 2002 in re V., consid. 1, cause 1A.161/2001 e 1P.595/2001, concernente il criticato piano).

E. 1.2

Poiché, secondo i ricorrenti, che invocano l' art. 34 cpv. 3 LPT , il criticato piano è soggetto a ricorso di diritto amministrativo, a maggior ragione la decisione impugnata dovrebbe essere impugnabile giusta l' art. 84 cpv. 1 OG : ciò varrebbe anche per il piano direttore, quando l'oggetto dell'impugnazione non fa che riprenderne il contenuto (DTF 113 Ib 299 consid. 2b; cfr. anche DTF 121 II 430 consid. 1c, 123 II 88 consid. 1a; sulla non impugnabilità, di massima, tranne che a titolo accessorio, del piano direttore da parte di privati v. DTF 119 Ia 285 consid. 3b-e con rinvii). Visto che i ricorrenti fondano il gravame su un'asserita violazione della garanzia della proprietà privata e che non fanno valere alcuna lesione di norme del diritto pubblico federale in materia di protezione dell'ambiente, ma soltanto della normativa cantonale sulla pianificazione del territorio, il ricorso di diritto

pubblico è ammissibile. I ricorrenti sono legittimati secondo l' art. 88 OG a far valere che la criticata opera compromette in maniera importante le loro proprietà: non lo sono per contro a contestare in termini generali la scelta delle diverse soluzioni, questo mezzo d'impugnazione non essendo destinato alla difesa d'interessi di puro fatto né alla tutela di interessi pubblici.

E. 2

I ricorrenti rilevano che la fattispecie si fonda sul piano generale per la realizzazione della galleria Vedeggio-Cassarate, pubblicato nel 1998, che prevede un assetto viario con un nuovo asse di penetrazione e un posteggio in zona Trevano. Nel piano direttore, versione fine 1998, la soluzione di questo assetto era stata demandata (con la scheda 12.23.2.3 secondo la decisione impugnata) al piano di indirizzo del comparto di Trevano che intende utilizzare, allargandola, l'esistente via Sonvico e costruire un posteggio definitivo a Cornaredo, la soluzione del suddetto piano generale valendo come espediente temporaneo, per iniziare i lavori e percepire i sussidi federali: essa sarebbe poi stata sostituita da una pianificazione conforme al piano di indirizzo. Il piano direttore è quindi stato nel seguito modificato, con l'inserimento della soluzione prevista dal piano di indirizzo, come obiettivo finale. I ricorrenti lamentano in proposito la mancanza di un piano generale conforme all'impostazione definitiva e sottolineano che, secondo il piano generale del 1998, le loro proprietà sarebbero interamente assorbite dal nuovo asse di penetrazione e dal posteggio di Trevano, mentre sarebbero, con la soluzione finale, interessate solo da una strada interna di quartiere, inadatta a sopportare il traffico del posteggio di Cornaredo.

E. 2.1

La Corte cantonale rileva che la versione attuale del piano generale modifica la viabilità nel comparto di Cassarate rispetto alla versione pubblicata nel 1998 e sottolinea che il cambiamento più importante consiste nella rinuncia alle due rotonde sull'asse principale e nello spostamento a est dell'asse di penetrazione; un'altra importante modifica riguarda la sostituzione del posteggio di interscambio a livello del terreno con un autosilo edificato, composto di elementi prefabbricati smontabili. Il posteggio di interscambio (sito sui prati di Trevano) avrebbe solo inizialmente il compito di captare una parte del traffico diretto a Lugano, visto che gli studi pianificatori in corso collocherebbero il nodo di interscambio a Cornaredo, l'impianto di Trevano venendo smontato. Nel rapporto esplicativo del piano d'indirizzo, del febbraio 2000, largamente richiamato nella sentenza impugnata, si sottolinea il potenziamento dell'attuale tracciato di via Sonvico, lo spostamento verso tale via del portale della galleria, la provvisorietà del posteggio di Trevano e la conferma del nodo intermodale di Cornaredo, ritenuto che il piano generale adottato dal Consiglio di Stato e approvato dal Gran Consiglio risulta essere una prima fase attuativa dello scenario urbanistico determinato dal piano d'indirizzo. La Corte cantonale rileva poi che quest'ultimo piano è stato pubblicato nel febbraio 2000 conformemente all'art. 15 della legge cantonale di applicazione della LPT, del 23 maggio 1990 (LALPT). Il 14 marzo 2001 il Consiglio di Stato ha adottato il 2° aggiornamento della scheda 12.23.1-5 e la nuova scheda 10.4, pubblicate dal 2 aprile al 2 maggio 2001. Secondo i Giudici cantonali, l'assetto della viabilità è definito dalla scheda 12.23.2.3, ripresa dal piano d'indirizzo, per cui l'uscita al portale di Cassarate è prevista all'estremo nord della zona dei Prati di Trevano e lo sbocco della galleria spostato verso via Sonvico. Secondo la Corte cantonale il progetto è coordinato con il modello territoriale dell'agglomerato luganese (scheda 10.4), in particolare con gli indirizzi urbanistici per il quartiere di Cornaredo (oggetto 10.4.2.3). Essa ribadisce

che l'obiettivo prioritario del Cantone è la realizzazione dell'assetto dell'area di Cornaredo e quella del nodo intermodale di Lugano, contemporaneamente alla messa in esercizio della galleria. La Corte cantonale precisa inoltre che, non appena cresciuta in giudicato la scheda, il Cantone avvierà le procedure per conferire la pubblica utilità alle opere d'allacciamento dello sbocco est della galleria alla viabilità principale (spostandolo verso via Sonvico); rileva che, nel contempo, i Comuni interessati avvieranno la procedura di modificazione dei piani regolatori, da concludersi entro la messa in esercizio della galleria. Il complemento alla relazione tecnica e all'esame d'impatto ambientale, 1a fase, sottolinea - così rilevano i Giudici cantonali - il concetto di provvisorietà del posteggio di interscambio a Trevano, che solo inizialmente avrà il compito di captare una parte del traffico diretto a Lugano, permettendo agli utenti di raggiungerne il centro con i trasporti pubblici (scheda-oggetto 12.23.3.5.a), posteggio che sarà sostituito dal nodo intermodale di Cornaredo (scheda-oggetto 12.23.3.5.b); anche qui il Cantone persegue quale obiettivo prioritario la realizzazione dell'assetto dell'area di Cornaredo contemporaneamente alla messa in esercizio della galleria: solo se fosse necessaria una realizzazione a tappe verrebbe realizzato in una prima fase il posteggio di interscambio di Trevano, sostituito successivamente da quello di Cornaredo.

E. 2.2

I Giudici cantonali hanno dedotto il fermo proposito del Cantone di realizzare direttamente, senza fasi intermedie, l'assetto viario e urbanistico previsto dal piano d'indirizzo e ripreso dal piano direttore e aggiunto che solo se ciò non fosse possibile si procederebbe a tappe, realizzando in una prima fase il posteggio di interscambio di Trevano. I Giudici cantonali hanno ritenuto che questa eventualità non solo non è stata esclusa con l'adozione nel piano direttore della nuova versione dell'assetto stradale, ma ch'essa è stata anzi oggetto di una specifica scheda. Il motivo a sostegno di questa possibilità risiederebbe, secondo la precedente istanza, nell'estrema importanza della realizzazione della galleria e nell'urgenza di intraprenderne i lavori, il cui avvio soltanto al termine di tutte le procedure pianificatorie e progettuali ritarderebbe di anni l'esecuzione dell'opera. Per evitare il ritardo, il posteggio provvisorio e il sistema viario di supporto dovrebbero essere realizzati a breve termine. Secondo i Giudici cantonali, una volta cresciuto in giudicato il piano generale, sarà possibile far allestire il progetto definitivo, con l'esame d'impatto ambientale di 2a fase; ottenuti i sussidi federali, dopo l'allestimento della progettazione complessiva, si potranno iniziare gli scavi, allestendo nel contempo il piano generale finale e il progetto definitivo, con la modificazione conseguente dei piani regolatori comunali. I Giudici cantonali rilevano che è impossibile prevedere il tempo necessario: affermano che se tutto va bene si può tralasciare la fase intermedia e attuare subito la soluzione finale mentre se, ultimati gli scavi, si prospettasse una lunga pausa, si potrebbe far capo alla soluzione prevista dall'attuale piano generale: solo allora si potrà valutare il da farsi, ossia se aspettare che la soluzione definitiva sia pronta o attuare quella provvisoria. I Giudici cantonali concludono che, per il settore di Cassarate, il piano generale si riduce, da piano principale, a piano di riserva, necessario tuttavia quale alternativa per evitare lunghi ritardi nell'inizio dei lavori.

E. 3

Le misure previste dal criticato piano costituiscono restrizioni di diritto pubblico della proprietà: esse sono compatibili con la garanzia sancita dall' art. 26 Cost. solo se si fondano su una base legale sufficiente, se sono giustificate da un interesse pubblico preponderante e se rispettano il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1 a 3 Cost.; DTF 126 I 219

consid. 2a; cfr., riguardo al previgente art. 22ter vCost. , DTF 121 I 117 consid. 3b, 119 Ia 362 consid. 3a; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 607). Nel caso di una restrizione grave della proprietà, il Tribunale esige una base legale chiara e univoca ed esamina liberamente se questa condizione è adempiuta (DTF 128 I 19 consid. 4c/bb pag. 30, 124 I 6 consid. 4b/aa, 121 I 117 consid. 3b/bb e rinvii; cfr. anche l'art. 36 cpv. 1 seconda frase Cost., secondo cui se la restrizione è grave essa dev'essere prevista dalla legge medesima). Una restrizione è grave segnatamente nel caso di soppressione forzata della proprietà fondiaria, oppure qualora prescrizioni positive o divieti rendano impossibile, o quantomeno molto più difficile, un'utilizzazione presente o futura del fondo conformemente alla sua destinazione (DTF 121 I 65 consid. 2a inedito, 121 I 117 consid. 3b/bb, 115 Ia 363 consid. 2a; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2a ed., Berna 1994, pag. 180). Questa ipotesi si realizza in concreto, visto che il piano generale prevede che l'asse di penetrazione del traffico proveniente dal portale orientale della progettata galleria e diretto al centro città attraverserà i fondi dei ricorrenti, comportando per loro un importante pregiudizio.

E. 3.1

I ricorrenti fanno valere l'insufficienza di una base legale, ma al riguardo si limitano a sostenere l'assenza di un piano generale conforme all'impostazione definitiva del criticato progetto, visto che quello pubblicato concerne soltanto una soluzione temporanea. Dopo aver rilevato che il piano generale, quale piano di utilizzazione, deve rispettare il piano direttore, essi fanno valere una palese incongruenza di quest'ultimo, che, da un lato, rinvia al piano di indirizzo mentre, dall'altro, sancisce una soluzione provvisoria contraria a questo piano e una definitiva che lo rispetta: il piano direttore istituirebbe quindi due varianti contraddittorie, che si escluderebbero e che peraltro non sarebbero chiaramente delimitate tra loro.

E. 3.1.1

La tesi ricorsuale non regge. In effetti, come ritenuto dai Giudici cantonali, l'obiettivo prioritario del Cantone è la realizzazione dell'area di Cornaredo contemporaneamente alla messa in esercizio della galleria: solo qualora si rendesse necessaria una realizzazione a tappe verrebbe realizzato in una prima fase il posteggio di interscambio di Trevano, destinato a essere sostituito dal nodo intermodale di Cornaredo. Non si è quindi in presenza di due varianti contraddittorie ma, se del caso, alternative e susseguenti e fondate comunque su criteri obiettivi. Su questo punto i ricorrenti si limitano peraltro a criticare in modo generico il giudizio impugnato, esponendo soltanto una propria interpretazione dei fatti, senza spiegare tuttavia in modo preciso per quali ragioni le motivazioni poste a fondamento della sentenza cantonale sarebbero incostituzionali: in tale misura il ricorso è inammissibile (art. 90 cpv. 1 lett. b OG ; DTF 127 I 38 consid. 3c pag. 43, 125 I 71 consid. 1c, 492 consid. 1). Del resto, è peraltro dubbio che il piano direttore contenga disposizioni precise, concrete e vincolanti per i privati, equiparabili al rilascio di una licenza edilizia, da consentirne l'impugnazione, viste le procedure pianificatorie e progettuali che devono ancora essere realizzate (cfr. DTF 119 Ia 285 consid. 3b ed e).

E. 3.1.2

I ricorrenti sostengono che, non potendosi pronosticare i tempi esecutivi del nuovo piano generale, l'insufficienza della base legale sarebbe data, visto che i piani direttori sono riesaminati globalmente, di regola, ogni dieci anni (cfr. art. 9 cpv. 3 LPT , art. 23 cpv. 1

LALPT). Ora, nella decisione impugnata è stato ritenuto, senza che i ricorrenti dimostrino l'arbitrarietà di questo accertamento, che il Cantone intende realizzare direttamente, senza fasi intermedie, quanto previsto dal piano d'indirizzo e dal piano direttore e che se ciò non fosse possibile si realizzerebbe, in una prima fase, il posteggio di Trevano. I Giudici cantonali rilevano che è impossibile prevedere quando sarà adottato il piano generale finale, ma indicano nondimeno che, affinché i piani diventino definitivi, occorrerà attendere dai quattro ai cinque anni (sentenza impugnata consid. 7.5, in particolare pag. 21 in alto). Del resto, il piano direttore è destinato a preparare lo sviluppo della pianificazione e deve adattarsi all'evoluzione dei bisogni e, in caso di mutate circostanze, l'organo di pianificazione può scostarsene (DTF 119 Ia 362 consid. 4 e riferimenti, 113 Ia 266 consid. 3b; sentenza del 23 giugno 1995 in re F., consid. 8b, apparsa in RDAT I-1996 n. 22). Viste le particolarità della fattispecie e tenuto conto della censura ricorsuale, non è incostituzionale ritenere che la base legale dei provvedimenti che toccano le proprietà dei ricorrenti sia sufficiente. In effetti, l'intervento previsto dal piano generale, che comporta i maggiori pregiudizi per i loro fondi, mantiene la sua validità quale ipotesi transitoria ed eventuale: questa possibilità, contrariamente all'assunto ricorsuale, non si trova in contraddizione con il piano direttore, che non deve presentare la stessa precisione di un piano di utilizzazione (cfr. DTF 118 Ib 503 consid. 6b/cc) visto che, come risulta dalla decisione impugnata, essa non solo non è stata esclusa con l'adozione nel piano direttore della nuova versione dell'assetto stradale, ma ha formato oggetto di una specifica scheda (12.23.3.5a).

E. 3.2

Secondo i Giudici cantonali, per il settore di Cassarate il piano generale assume la funzione di piano di riserva, necessario quale alternativa per evitare lunghi ritardi nell'inizio dei lavori: esso manterrebbe quindi il suo interesse, non più come soluzione definitiva, non conforme ormai alle nuove disposizioni del piano direttore, ma quale sistemazione provvisoria, anche se l'obiettivo principale è la realizzazione diretta dell'assetto viario finale. I Giudici cantonali ritengono che l'interesse dello Stato a disporre di una simile soluzione è considerevole e prevale su quello degli insorgenti a contrastarla.

E. 3.2.1

Il Tribunale federale esamina liberamente le esigenze dell'interesse pubblico e della proporzionalità, ma valuta con un certo riserbo le circostanze locali, meglio conosciute dalle autorità cantonali, e le questioni di spiccato apprezzamento (DTF 126 I 219 consid. 2c pag. 222, 119 Ia 88 consid. 5c/bb, 117 Ia 141 consid. 2a). La questione di sapere se gli interessi favorevoli e contrari alla criticata opera siano stati ponderati correttamente è innanzitutto di diritto e il Tribunale federale la esamina liberamente. Esso, che non è l'istanza suprema di pianificazione, si impone tuttavia un certo riserbo quando si tratta di quesiti tecnici e l'autorità di approvazione dei piani ha deciso fondandosi su un esame dell'impatto ambientale e su rapporti e analisi di specialisti: in questi casi, il Tribunale federale deve innanzitutto chiarire se gli interessi toccati siano stati tutti rilevati e valutati e se i possibili effetti dell'impianto siano stati considerati nella decisione (DTF 125 II 643 consid. 4a, 124 II 146 consid. 1c non pubblicato, 121 II 378 consid. 1e/bb e rinvii; sentenza del 22 dicembre 1998 nella causa M.M., consid. 6c, pubblicata in RDAF 1999/I, pag. 371 segg.).

E. 3.2.2

Anche riguardo all'interesse pubblico i ricorrenti rilevano l'asserita contraddittorietà - che, come si è visto, non sussiste - tra il piano generale e il piano direttore. Essi sostengono inoltre che, data l'assenza di una pianificazione definitiva, l'impossibilità di conoscerne le scadenze e l'incidenza reale sui loro fondi, l'interesse loro a conoscere in maniera precisa le restrizioni litigiose prevarrebbe su prospettive indefinite e sulla semplice supposizione che lo Stato conterrebbe nella misura massima possibile gli interventi. Ora, come è stato accertato nella decisione impugnata, e come già si è rilevato, l'obiettivo principale è la realizzazione immediata e diretta dell'assetto viario finale, senza fasi intermedie, soluzione che toccherebbe in maniera limitata le particelle dei ricorrenti. Certo, la contestata soluzione provvisoria prevista dal piano generale pubblicato nel 1998, oggetto di una specifica scheda del piano direttore, può comportare un danno importante per i loro fondi; essa è tuttavia prevista soltanto quale soluzione temporanea e di riserva, necessaria per evitare lunghi ritardi nell'inizio di così importanti lavori. La contestata soluzione, ricordato che le questioni attinenti alla legislazione in materia di protezione dell'ambiente esulano dalla presente procedura, si fonda quindi su ragioni serie e obiettive. È del resto inesatto sostenere che si sarebbe in presenza di restrizioni senza alcuna limitazione di durata, come asserito dai ricorrenti, visto che, secondo la decisione impugnata, i piani e i progetti potrebbero essere definitivi entro circa quattro o cinque anni. In siffatte circostanze, e tenuto conto di quanto si dirà ancora in seguito, non si può concludere che, avallando la possibilità di far capo, eventualmente, alla criticata soluzione transitoria, non esclusa dal nuovo piano direttore, le Autorità cantonali abbiano travalicato l'apprezzamento che competeva loro e ch'essa non sia conforme alla Costituzione (cfr. DTF 128 I 92 consid. 4).

E. 3.3

Esprimendosi sul principio della proporzionalità, i Giudici cantonali hanno sottolineato il carattere provvisorio del progetto, la cui attuazione provocherebbe tuttavia un pregiudizio definitivo alla proprietà degli insorgenti. Secondo i Giudici cantonali dipenderà da questioni temporali se e in che misura lo Stato avrà interesse a impegnarsi in un investimento cospicuo, e solo temporaneo, ritenuto che lo farà soltanto se spinto da un interesse chiaramente superiore.

E. 3.3.1

Il principio della proporzionalità esige che le misure adottate dallo Stato siano idonee a raggiungere lo scopo desiderato, che non eccedano i limiti dell'indispensabile e che, di fronte a soluzioni diverse, si scelgano quelle meno pregiudizievoli per i diritti dei privati (art. 36 cpv. 3 Cost. ; DTF 128 I 3 consid. 3e/cc pag. 15, 92 consid. 2b, 125 I 209 consid. 10d/aa, pag. 221). Nella fattispecie questo principio è rispettato, non sussistendo altro mezzo meno incisivo per raggiungere lo scopo prefisso d'interesse pubblico, la ragionevolezza del rapporto tra questo e il mezzo essendo garantita dall'interesse dello Stato ad attuare la soluzione transitoria solo se le circostanze concrete lo giustificheranno: secondo i Giudici cantonali, la costruzione sui Prati di Trevano di un parcheggio smontabile di tre piani per 350 autoveicoli oltre a un circuito stradale provvisorio a tre piste sarà attuata soltanto se lo Stato vi sarà spinto da un interesse chiaramente superiore e costretto da una reale necessità, come ad esempio nel caso di un imprevisto allungamento dei tempi di maturazione del progetto. I Giudici cantonali hanno ritenuto inoltre che, attualmente, l'attraversamento della proprietà degli insorgenti è previsto non solo dalla soluzione transitoria ma anche dal piano d'indirizzo e dal piano direttore (schede 12.23.2.3. e 12.23.3.5a), anche se in quest'ultimo caso in misura minore, rilevando che se la proprietà

verrà meglio o del tutto risparmiata dall'ordinamento finale, lo si saprà a pianificazione terminata. Certo, i Giudici cantonali hanno rilevato che l'approccio globale preconizzato dai ricorrenti costituirebbe la via più congeniale a una moderna pianificazione e corrisponde, idealmente, all'esigenza di coordinamento, mentre la procedura per fasi non costituisce il procedimento più sicuro per evitare errori da eventualmente correggere in seguito. Rilevato d'altra parte che un grande progetto di trasporti, che abbraccia un'intera regione, può incontrare punti di resistenza a una pianificazione integrata, i Giudici cantonali hanno ritenuto che l'altra soluzione, volta ad attendere la conclusione della pianificazione e della progettazione del nuovo assetto, non è proponibile, vista la necessità, ripetutamente sottolineata, di risolvere senza indugio la disastrosa situazione in cui versa la mobilità nel Luganese. In siffatte circostanze, il principio della proporzionalità non è disatteso.

E. 4

Ne segue che il ricorso, in quanto ammissibile, dev'essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG).

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