

## **TI\_GERICHTE 52.2007.129 vom 28. Januar 2008**

TI Tribunale d'appello, 2008-01-28, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2007.129](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2007.129)

FR: TI\_GERICHTE 52.2007.129 du 28 janvier 2008

IT: TI\_GERICHTE 52.2007.129 del 28 gennaio 2008

### **Regeste**

Posteggio al servizio di un nuovo centro commerciale. Calcolo del numero degli stalli in funzione delle vigenti prescrizioni in materia di protezione dell'ambiente

### **Erwägungen**

#### **E. 2**

in una zona già gravata oltre misura dall'inquinamento atmosferico. 3.1. Secondo la strategia a due tempi prevista dalla LPAmb gli inquinamenti atmosferici, il rumore, le vibrazioni e le radiazioni sono limitati da misure applicate alla fonte (limitazione delle emissioni; art. 11 cpv. 1 LPAmb). Indipendentemente dal carico inquinante esistente, le emissioni, nell'ambito della prevenzione, devono essere limitate nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni d'esercizio e dalle possibilità economiche (cpv. 2). Il principio della sostenibilità economica si applica direttamente agli impianti gestiti da aziende che mirano al conseguimento di un utile. In caso di impianti d'interesse pubblico, tale principio coincide invece essenzialmente con il principio di proporzionalità (Schrade/Loretan, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, n. 35a ad art. 11 LPAmb). I provvedimenti tesi a limitare le emissioni sono elencati all'art. 12 cpv. 1 LPAmb; devono essere previsti da ordinanze o, per i casi che non vi siano contemplati, da decisioni fondate direttamente sulla LPAmb (art. 12 cpv. 2 LPAmb). In una seconda fase, le limitazioni delle emissioni sono inasprite se è certo o probabile che gli effetti, tenuto conto del carico inquinante esistente, divengano dannosi o molesti (art. 11 cpv. 3 LPAmb). Per la valutazione prognostica di tali effetti dannosi o molesti, sono determinanti in primo luogo i valori limite delle immissioni (VLI), fissati dal Consiglio federale mediante ordinanza (art. 13 cpv. 1 LPAmb) in base ai criteri generali previsti nel secondo capoverso di questo disposto e di quelli particolari stabiliti negli art. 14 e 15 LPAmb per gli inquinamenti atmosferici, rispettivamente per il rumore e le vibrazioni. Qualora tali valori (ancora) mancassero o non consentissero di risolvere il problema, le autorità d'esecuzione devono stabilire nel singolo caso, sempre sulla scorta dei citati principi, quanto deve essere ritenuto dannoso o molesto (cfr. RDAT I-2002 N. 68, consid. 4a; I-1999 N. 66, consid. 2; II-1998 N. 54, consid. 3.1.; II-1995 N. 68, consid. 3.1.). Gli effetti sono valutati singolarmente, globalmente e secondo la loro azione congiunta (art. 8 LPAmb). 3.2. La limitazione preventiva delle emissioni ai sensi dell'art. 11 cpv. 2 LPAmb può essere attuata - segnatamente - mediante una riduzione del numero dei posteggi giusta l'art. 18 OIA, siano essi all'aperto o sotterranei (DTF 124 II 276 consid. 3a con rinvii). Nelle regioni adeguatamente servite da mezzi di trasporto pubblici questa misura, che costituisce una prescrizione di costruzione e di traffico ai sensi dell'art. 12 cpv. 1 lett. b rispettivamente c LPAmb, favorisce l'utilizzazione di tali mezzi e permette, di conseguenza, di ridurre le emissioni inquinanti provocate dal traffico privato (DTF 124 II 277 consid. 3b). Una

limitazione preventiva delle emissioni può tuttavia essere disposta solo se è consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni di esercizio e dalle possibilità economiche (art. 11 cpv. 2 LPAmb; inoltre, per l'aspetto economico art. 4 cpv. 3 OIAt). 3.3. Il negozio RI 1 costituisce un impianto (stazionario) ai sensi degli art. 7 cpv. 7 LPAmb e 2 cpv. 1 lett. a e d OIAt, che deve essere equipaggiato ed esercitato in modo da rispettare le limitazioni d'emissione fissate nell'allegato 1 all'OIAt (art. 3 cpv. 1 OIAt). Nel caso in cui ricorressero le condizioni di applicazione dell'art. 5 OIAt, ovvero se si trattasse di un impianto che provoca delle immissioni eccessive, questo dovrebbe inoltre rispettare i valori limite di immissione previsti nell'allegato 7 OIAt (art. 2 cpv. 5 OIAt). L'adiacente posteggio ubicato all'aperto rappresenta invece un'infrastruttura per i trasporti giusta l'art. 7 cpv. 7 LPAmb e 2 cpv. 3 OIAt, in relazione alla quale l'autorità ordina tutti i provvedimenti possibili dal punto di vista tecnico e dell'esercizio e sopportabili sotto il profilo economico atti a limitare le emissioni provocate dal traffico (art. 18 OIAt). Nel complesso ci si trova di fronte ad un impianto ai sensi dell'art. 7 cpv. 7 LPAmb, atto a provocare degli effetti sull'ambiente sotto forma di inquinamento atmosferico e rumore (art. 7 cpv. 1 LPAmb). Tra questi effetti nocivi devono essere annoverati quelli legati al traffico da e per il centro commerciale (DTF 125 II 132 consid. 4 con rinvii). Secondo le cifre 61 e 62 dell'allegato 1 OIAt, che disciplina la limitazione preventiva generale delle emissioni, i valori limite di concentrazione per gli ossidi di azoto, che vengono prodotti - tra l'altro - dai veicoli a motore, sono fissati a 250 mg/m

### **E. 3**

(cfr. risposta 24 maggio 2007 SPAAS).

### **E. 3.4**

Secondo i dati pubblicati annualmente dal Dipartimento del territorio concernenti la qualità dell'aria in Ticino, le immissioni di NO<sub>2</sub>, che vengono provocate in primo luogo dal traffico motorizzato (80% circa), superano in misura significativa il valore limite (medio annuo di immissione) fissato nell'allegato 7 OIAt in quasi tutti i principali centri del Cantone e in prossimità degli assi stradali con elevato volume di traffico (cfr. da ultimo La qualità dell'aria in Ticino, rapporto 2006, pubblicato nel maggio 2007, p. 14-15 e relativi allegati, p. 35-45). A questa regola non sfugge la strada cantonale che collega, sul lato sinistro del \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Dal 1991 al 2006 presso la stazione \_\_\_\_\_, che è il punto di rilevamento più vicino ai centri commerciali di \_\_\_\_\_, sono stati misurati valori medi annui tra un minimo di 40 (2006) ed un massimo di 64 (1991) µg/m

### **E. 3.5**

Il progetto di cui alla domanda di costruzione 3 marzo 2006 della RI 1 prevede di realizzare sul mapp. \_\_\_\_\_ un edificio compatto, di un solo piano, avente una SUL di 1'880 mq destinata alla vendita nella misura di 997 mq, oltre che 104 posteggi. Stando alle modalità di calcolo applicate dalla Sezione della mobilità, in caso di realizzazione di 105 posteggi il traffico generato dal negozio va situato in una media di 699 movimenti giornalieri (= 600 TGM), così dettagliati: valore min. valore max. corse generate dagli impiegati 25 35 corse generate dai clienti + 760 1168 corse generate dalla consegna merci +

### **E. 4.1**

Ferma questa premessa, si tratta ora di verificare se l'ubicazione dell'impianto in una zona dove i valori limite d'immissione fissati dall'allegato 7 OIAt risultano superati esiga l'adozione di limitazioni più severe delle emissioni (cfr. anche art. 11 Rcpc). Secondo l'art.

11 cpv. 3 LPAmb le limitazioni delle emissioni sono inasprite se è certo o probabile che gli effetti, tenuto conto del carico inquinante esistente, divengano dannosi o molesti. Se c'è da aspettarsi che l'impianto provochi immissioni eccessive, anche se la limitazione preventiva delle emissioni (art. 11 cpv. 2 LPAmb) è rispettata, l'autorità impone limitazioni complete o più severe delle emissioni fino al punto in cui non si producono più immissioni eccessive (art. 5 cpv. 2 OIA). Questa norma è tuttavia applicabile unicamente nel caso in cui le immissioni eccessive sono provocate da un solo impianto stazionario (DTF 127 II 238 consid. 8b; DTF 120 Ib 436 consid. 2c/bb): condizione, questa, che in concreto non si verifica. Se l'impianto comporta un superamento dei VLI insieme ad altre fonti inquinanti, le limitazioni più severe delle emissioni devono essere adottate conformemente al piano dei provvedimenti di cui i cantoni sono tenuti a dotarsi in virtù degli art. 44 a LPAmb e 31 ss. OIA. Secondo la giurisprudenza federale, occorre distinguere tra impianti che provocano emissioni nella media e impianti che generano emissioni superiori alla media. Se un impianto produce emissioni nella media, ovvero tipicamente prodotte anche da altri impianti situati nella medesima zona di utilizzazione, in base ai principi di coordinazione, di parità degli oneri e di uguaglianza, una limitazione più severa delle emissioni può essere ordinata soltanto se espressamente prevista dal piano dei provvedimenti, eventualmente previa modifica del piano di utilizzazione (per le enunciazioni che precedono cfr. DTF 127 II 238, consid. 8b; vedi anche DTF 124 II 272, consid. 4c/ee). Se un impianto produce invece emissioni superiori alla media, l'autorità non è vincolata al piano dei provvedimenti, ma può adottare anche misure fondate direttamente sugli art. 11 cpv. 3 e 12 LPAmb. È però necessario che rispettino il principio della parità di trattamento e della proporzionalità (DTF 119 Ib 489 consid. 7; URP 1992 p. 202; Wolf, *Führt übermässige Luftverschmutzung zu Baubeschränkungen und Auszonungen?*, URP 1991 p. 79; STA 52.95.330 del 25 settembre 1995, consid. 3.1.4. p. 11).

#### **E. 4.2**

In applicazione degli art. 44 a LPAmb e 31 ss. OIA, nel 1991 il Consiglio di Stato ha adottato il piano di risanamento dell'aria, composto da una prima serie di misure per ridurre od eliminare le emissioni eccessive. Tale piano è poi stato completato nell'ottobre del 1992 con un secondo pacchetto di disposizioni. Il nuovo piano risanamento dell'aria 2007-2016 è stato adottato dal Consiglio di Stato il 12 giugno 2007, posteriormente dunque alla decisione di diniego della licenza edilizia 11 luglio 2006 resa dal RI 1 ed all'emanazione del giudizio governativo 27 marzo 2007 qui impugnato. La fattispecie va dunque esaminata alla luce del PRA 91-92 (Scolari, *Commentario*, n. 707 ss. ad art. 2 LE; Borghi/Corti, *Compendio di procedura amministrativa ticinese*, n. 3a ad art. 61 PAMM), anche perché il PRA 2007-2016 non ha ancora dato luogo ad atti normativi che possano concretamente influire sull'esito del presente giudizio. Per quanto qui interessa, la scheda dei provvedimenti P12 prescrive che le norme contenute nei piani regolatori circa il numero di posteggi richiesto per il rilascio delle licenze edilizie dovranno essere adeguate alle finalità contenute nella LPAmb e nell'OIA e stabilire quote minime e massime per i posteggi, tenendo conto anche dell'accessibilità della zona stessa tramite mezzi di trasporto pubblici. Questo provvedimento tende a diminuire, a medio-lungo termine, il volume di traffico privato, permettendo una diminuzione delle emissioni. La stessa finalità di contenimento del volume di traffico privato - e pertanto delle emissioni - è perseguita dalla scheda dei provvedimenti P17, specificatamente dedicata alla costruzione di edifici e impianti con rilevante incidenza sull'organizzazione territoriale, la quale stabilisce che l'autorizzazione cantonale per l'edificazione e l'ampliamento di grossi centri commerciali è rilasciata di

regola solo se tali centri sono serviti da un efficiente servizio di trasporto pubblico atto a soddisfare un'ampia quota delle esigenze di trasporto. Nella stessa si sottolinea che l'applicazione di tale provvedimento, contemplato dalla LALPT, ha luogo nell'ambito della procedura pianificatoria e di quella di rilascio del permesso di costruzione. L'esame della scheda dei provvedimenti P12 non può essere disgiunto, per i centri commerciali, da quello della scheda P17, non solo perché quest'ultima persegue, per questa specifica categoria di impianti, le stesse finalità, ma addirittura costituisce una condizione imprescindibile per permetterne l'attuazione. In effetti, nell'ottica della protezione dell'aria, la limitazione del numero dei posteggi è efficace solo nella misura in cui è accompagnata da collegamenti efficaci ed attrattivi mediante mezzi di trasporto pubblici. In difetto di questo provvedimento i clienti, costretti a ricorrere all'automobile, provocherebbero lo stesso traffico individuale verso il centro commerciale, a questo punto insufficientemente dotato di posteggi. Il risultato può essere solo un incremento dell'inquinamento atmosferico dovuto, in primo luogo, all'allungamento del tempo di attesa (e di circolazione del veicolo) necessario per trovare un posteggio libero (cfr. consid. 3.2. che precede con rinvii; inoltre RDAT II-1995 n. 67 consid. 4d, p. 186, pure con rinvii).

#### **E. 4.3**

Il PR di \_\_\_\_\_ del 1977, con modifiche approvate dal Consiglio di Stato il 29 settembre 1999, non prevede una regolamentazione particolare per l'allestimento di posteggi al servizio di centri acquisti (cfr. art. 48, riferito al numero minimo di posteggi da approntare in caso di costruzione di abitazioni, laboratori, fabbriche, depositi, alberghi, motels, ristoranti e bar). Le NAPR (art. 41bis) contemplano invece un apposito disciplinamento delle grandi superfici di vendita e esposizione, inapplicabile alla fattispecie sia perché concernente l'edificazione di centri acquisti con una superficie utile lorda di vendita superiore a 1'000 mq (RI 1 = 997 mq), sia perché in ogni modo superato dal Rcpp, che ne ha provocato la decadenza (vedi art. 31a cpv. 5 LALPT). La scheda dei provvedimenti P12 si è quindi tradotta nei disposti di cui all'art. 31a LALPT e 1 ss. Rcpp. Norme che nella misura in cui fissano il numero dei posteggi anche in funzione della qualità del servizio di trasporto pubblico rispondono pure alle esigenze poste dalla scheda dei provvedimenti P17. Quest'ultima ha peraltro trovato un riscontro legale, vincolante nei confronti dei privati, all'art. 71 lett. d LALPT (già art. 68 LALPT), il quale subordina il rilascio della licenza edilizia per edifici o impianti con rilevante incidenza sull'organizzazione territoriale - in particolare per centri di acquisto-vendita con una SUL di almeno 1'000 mq (art. 71a cpv. 1 LALPT) - alla condizione che sia garantita un'adeguata accessibilità con mezzi di trasporto pubblici o collettivi, requisito che il progetto RI 1 adempie e che in futuro verrà ancor maggiormente soddisfatto con il rinnovamento della stazione FFS e l'allacciamento al servizio ferroviario TILO. Si deve pertanto concludere che nella misura in cui le schede P12 e P17 del PRA 91-92 hanno dato luogo all'emanazione di prescrizioni che il progetto in discussione rispetta, non sussistono le premesse per ordinare l'esecuzione di meno di 105 posteggi sulla scorta del piano di risanamento dell'aria.

#### **E. 4.4**

Resta ancora da esaminare se l'impianto costituisce una fonte di emissioni superiore alla media, che impone di ricorrere a provvedimenti fondati direttamente sugli art. 11 cpv. 3 e 12 cpv. 2 della LPAmb (DTF 124 II 272, consid. 4a). Stando alla giurisprudenza del Tribunale federale, la distinzione tra emissioni medie ed emissioni superiori alla media non va effettuata in termini astratti, sulla scorta di cifre assolute o percentuali, bensì con

riferimento alla zona di utilizzazione interessata (DTF 124 II 272, consid. 4c/ee). Nella sentenza appena citata, la Corte federale ha esaminato la compatibilità ambientale di un centro commerciale dotato di 422 posteggi previsto all'interno di una zona del centro cittadino di Schlieren caratterizzata da residenze, attività commerciali ed artigianali poco moleste. Il Tribunale ha osservato che l'inquinamento atmosferico generato dal traffico indotto fosse superiore a quello mediamente riconducibile alle altre attività praticate all'interno della medesima zona. Nel caso di specie invece, non si può di certo affermare che il negozio della RI 1 sia atto a provocare emissioni superiori alla media. Dotato di una superficie di vendita di 997 mq con 105 posteggi, insediato in una zona industriale nevralgica che ospita tra l'altro centri commerciali di notevoli dimensioni (\_\_\_\_\_ ecc.) e nella quale non sono ammessi insediamenti residenziali (vedi art. 41 NAPR di \_\_\_\_\_), l'emporio della ricorrente non rientra con certezza nel novero delle attività commerciali di ampiezza tale da generare emissioni superiori alla media (cfr. DTF 131 II 103 consid. 2.3 e rinvii). Un inasprimento delle emissioni fondato sugli art. 11 cpv. 3 e 12 LPAmb è pertanto escluso. 5. In esito alle considerazioni che precedono il ricorso va accolto, annullando la risoluzione

## E. 6

totale corse generate 789 1209 riduzione per sinergie con altri commerci (-30%) - 237 363  
TOTALE 552 846 Un volume di traffico di questa ampiezza è suscettibile di generare le seguenti immissioni ed emissioni atmosferiche (calcolazione elaborata dalla SPAAS a richiesta del tribunale): Immissione Immissione limite OIAt senza nuovi Aumento  
Emissioni totale  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  posteggi immissioni (ton/a)  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  Io ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) P( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) r (100 m)  
36 30 36 0.138 3 0.1334 36 30 36 0.217 2 0.1334 36 30 36 0.340 1 0.1334 37 30 36 0.534 0  
0.1334 36 30 36 0.340 1 0.1334 36 30 36 0.217 2 0.1334 36 30 36 0.138 3 0.1334 I dati  
esposti, frutto di calcoli basati su parametri riferiti al 2007 e sul programma HBEFA 2.1.,  
dimostrano che l'aumento massimo delle immissioni di NO<sub>2</sub> è appena superiore a 0.5  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ,  
un incremento dunque poco significativo per rapporto al valore limite di 30  $\mu\text{g}/\text{m}^3$   
fissato dall'OIAt (DTF 119 Ib 480 consid. 5e). Anche l'incidenza delle emissioni si situa ad  
un livello tutto sommato trascurabile, ove solo si consideri che per gli anni 2007/2008,  
all'interno del perimetro \_\_\_\_\_, è stata stimata un'emissione globale di NO<sub>x</sub> di  
230-240 t/anno dovuta al solo traffico stradale (fonte: studio \_\_\_\_\_). A fronte di  
simili emergenze non v'è spazio per ordinare una riduzione dei posteggi sulla scorta dell'art.  
11 cpv. 2 LPAmb, anche perché il Rcpp in base al quale è stato calcolato il fabbisogno del  
centro RI 1 tiene già conto del livello dell'inquinamento nella zona interessata  
dall'intervento (cfr. art. 31a cpv. 3 LALPT; Rapporto 28 agosto 2003 della commissione  
speciale per la pianificazione del territorio sul messaggio 18 dicembre 2002 concernente la  
modifica della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del  
territorio del 23 maggio 1990, in RVGC 2003-2004, vol. I, p. 693) e nella misura in cui  
limita gli stalli di parcheggio che possono essere autorizzati persegue direttamente  
obbiettivi di protezione dell'aria propri di un atto normativo emanato in applicazione della  
legislazione ambientale (URP 2000 p. 622). 4. In realtà, l'autorità cantonale non ha  
nemmeno preso in considerazione l'eventualità di ridurre il numero dei posteggi al servizio  
del progettato negozio RI 1, ma si è sempre trincerata dietro una categorica opposizione al  
rilascio della licenza edilizia stante il livello di inquinamento che grava sulla zona destinata  
ad accogliere il nuovo centro commerciale. A torto, poiché un diniego del permesso  
unicamente per ragioni ambientali non entra in linea di conto. La LPAmb è difatti una legge  
che istituisce dei provvedimenti, non dei divieti (DTF 125 II 129 consid. 4 con rinvii). La

circostanza secondo cui nei confronti di un impianto possono essere disposti provvedimenti tali da equivalere, di fatto, ad un divieto di realizzazione, non muta questo principio.

#### **E. 11**

luglio 2006 del CO 1 assieme a quella del Consiglio di Stato che la conferma e rinviando gli atti all'autorità comunale affinché rilasci all'istante la licenza richiesta, alla condizione di realizzare 105 posteggi. Date le circostanze, non si preleva tassa di giudizio (art. 28 PAmM). Le ripetibili di entrambe le sedi vanno invece poste a carico dello Stato, ai cui servizi è imputabile il diniego del permesso che ha indotto la RI 1 ad adire tutte le autorità di ricorso cantonali (art. 31 PAmM). Per questi motivi, viste le disposizioni di legge citate, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza: 1.1. le decisioni 27 marzo 2007 (n. 1666) del Consiglio di Stato e 11 luglio 2006 del CO 1 sono annullate; 1.2. gli atti sono rinviati al CO 1 affinché rilasci alla RI 1 il permesso oggetto della domanda di costruzione 3 marzo 2006, alla condizione di realizzare 105 posteggi. 2. Non si prelevano spese, né tassa di giudizio. 3. Lo Stato verserà alla RI 1 fr. 5'000.- a titolo di ripetibili di entrambe le sedi. 4. 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 ss. LTF). Qualora non sia proponibile il ricorso in materia di diritto pubblico, entro il medesimo termine è ammesso il ricorso subsidiario in materia costituzionale al Tribunale federale (art. 113 ss. LTF). 5. Intimazione a: , Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente Il segretario

#### **E. 28**

gennaio 2008

In nome della Repubblica e Cantone Ticino

Il Tribunale cantonale amministrativo

composto dei giudici:

Lorenzo Anastasi, presidente,

Stefano Bernasconi, Matteo Cassina

segretario:

Leopoldo Crivelli

statuendo sul ricorso 17 aprile 2007 di

RI 1

contro

la decisione 27 marzo 2007 (n. 1666) del Consiglio di Stato, che ha respinto l'impugnativa presentata dall'insorgente avverso la risoluzione 11 luglio 2006 con la quale il CO 1 le ha negato la licenza edilizia per la costruzione di un negozio al mapp. \_\_\_\_\_ RFD di quel comune;

viste le risposte:

- 2 maggio 2007 del Consiglio di Stato;
- 3 maggio 2007 del CO 1;
- 12 giugno 2007 dei Servizi generali del Dipartimento del territorio;

preso atto delle osservazioni 5 novembre 2007 del Dipartimento del territorio relativamente alla variante riduttiva inoltrata dalla ricorrente unitamente all'impugnativa e della presa di posizione 10 dicembre 2007 di quest'ultima;

letti ed esaminati gli atti;

Immissione

Immissione

limite OIAt

senza nuovi

Aumento

Emissioni

totale

$\mu\text{g}/\text{m}^3$

posteggi

immissioni

(ton/a)

$\mu\text{g}/\text{m}^3$

Io ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )

P( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )

r (100 m)

36

**E. 30**

36

0.138

3

0.1334

Per questi motivi,

viste le disposizioni di legge citate,

,

Per il Tribunale cantonale amministrativo

Il presidente

Il segretario