

TI_GERICHTE 52.2024.93 vom 31. Januar 2024

TI Tribunale d'appello, 2024-01-31, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2024.93

FR: TI_GERICHTE 52.2024.93 du 31 janvier 2024

IT: TI_GERICHTE 52.2024.93 del 31 gennaio 2024

Regeste

Licenza edilizia per tracciati di mountain bike

Erwägungen

E. 1.1

la decisione del 31 gennaio 2024 (n. 492) del Consiglio di Stato;

E. 1.2

la licenza edilizia parziale del 6 aprile 2022 rilasciata dal Municipio di Mendrisio all'CO 1. 2. Non si preleva tassa di giustizia. Alle insorgenti va retrocesso l'importo di fr. 2'000.- versato a titolo di anticipo. L'CO 1 è tenuta a rifondere alle ricorrenti complessivi fr. 2'500.- a titolo di ripetibili per entrambe le sedi di giudizio. 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 vicepresidente Il cancelliere

E. 2

RI

E. 3

RI 4

contro

la decisione del 31 gennaio 2024 (n. 492) del Consiglio di Stato che respinge il loro ricorso contro la risoluzione del 6 aprile 2022 con cui il Municipio di Mendrisio ha rilasciato all'CO 1 la licenza edilizia parziale per realizzare il progetto ■Mountain bike Monte San Giorgio - tracciati prioritari■nei comuni di Mendrisio (quartieri di Meride, Rancate e Tremona), Riva San Vitale e Brusino Arsizio;

Per questi motivi,

Per il Tribunale cantonale amministrativo

Il vicepresidente

Il cancelliere

E. 3.1

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, un progetto fuori della zona edificabile non può beneficiare di un'autorizzazione eccezionale ai sensi dell'art. 24 LPT se la natura, le dimensioni o le ripercussioni dell'intervento sul territorio e sull'ambiente risultano essere tanto incisive da poter essere valutate adeguatamente soltanto nell'ambito di una procedura

pianificatoria. La questione di sapere se un progetto ha un'incidenza territoriale tale da richiedere la preventiva modifica o adozione di un piano dell'utilizzazione discende dall'obbligo di pianificare (art. 2 LPT), dagli scopi e dai principi pianificatori (art. 1 e 3 LPT), dal piano direttore cantonale (art. 6 segg. LPT) e dall'importanza dell'intervento alla luce delle garanzie procedurali sancite dalla legge (art.

E. 3.2

Per quanto riguarda la legislazione in materia di reti di vie ciclabili, va anzitutto rilevato che, in attuazione del mandato conferito dall'art. 88 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) - modificato a seguito della votazione popolare del 23 settembre 2018 - il 1° gennaio 2023 è entrata in vigore la legge federale sulle vie ciclabili del 18 marzo 2022 (LVC; RS 705). Questa legge, che si orienta per contenuti e struttura alla legge federale sui percorsi pedonali ed i sentieri del 4 ottobre 1985 (LPS; RS 704), stabilisce tra l'altro i principi che i Cantoni e i Comuni devono rispettare nella pianificazione, nella realizzazione e nella manutenzione delle reti di vie ciclabili (art. 1 lett. a LVC). In base all'art. 2 LVC, le reti di vie ciclabili sono vie di comunicazione per ciclisti interconnesse, continue e dotate delle opportune infrastrutture; esse possono essere per la mobilità quotidiana (art. 3) o per il tempo libero (art. 4). Queste ultime servono soprattutto allo svago e sono generalmente situate all'esterno dei comprensori insediativi (art. 4 cpv. 1 LVC); comprendono strade, ciclopiste, vie, itinerari segnalati per escursioni in bicicletta e mountain bike e infrastrutture simili ed allacciano e collegano in particolare zone e paesaggi adatti allo svago, nonché attrazioni turistiche, fermate dei trasporti pubblici, impianti per il tempo libero e turistici (art. 4 cpv. 2 e 3 LVC). La LVC sancisce l'obbligo di pianificazione. L'art. 5 cpv. 1 stabilisce in particolare che i Cantoni provvedono affinché le reti di vie ciclabili, esistenti e previste, per la mobilità quotidiana e il tempo libero siano stabilite in appositi piani (lett. a). I piani sono vincolanti; i Cantoni ne determinano i restanti effetti giuridici e ne disciplinano la procedura di stesura e modifica (cpv. 2), ritenuto che le persone e le organizzazioni interessate devono essere coinvolte nella pianificazione (cpv. 3). Come per la LPS, l'obbligo per i Cantoni di pianificare le reti ciclabili costituisce uno degli elementi centrali delle norme di principio federali. La pianificazione è infatti da intendersi come un processo di risoluzione sistematica dei problemi da cui scaturisce il piano (cfr. messaggio del 19 maggio 2021 concernente la legge sulle ciclovie, commento all'art. 5). In quest'attività va tenuto conto degli obiettivi qualitativi di carattere generale definiti dai relativi principi (cfr. art. 6 e 8 LVC). L'obbligo di pianificazione prevede inoltre un adeguato coordinamento delle reti ciclabili tra loro e con le altre attività di incidenza territoriale (cfr. art. 7 LVC). La LVC impartisce ai Cantoni un termine di 5 anni dalla sua entrata in vigore per la stesura dei piani di cui all'art. 5 cpv. 1 (cfr. art. 19 cpv. 1 lett. a LVC).

E. 3.3

A livello cantonale, la legge sulle strade del 23 marzo 1986 (Lstr; RL 725.100) disciplina la pianificazione, attuazione e manutenzione dei percorsi ciclabili (art. 43a segg.). Secondo l'art. 43a cpv. 1 Lstr, il Cantone pianifica i percorsi ciclabili di interesse nazionale, cantonale o regionale tramite il piano cantonale dei trasporti previsto dall'art. 7, ossia il piano previsto dalla legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto del 12 marzo 1997 (RL 751.100), che è lo strumento per promuovere ed organizzare la politica cantonale anche in materia stradale, adottato dal Consiglio di Stato e integrato nel piano direttore cantonale (cfr. art. 3 e 7 della predetta

legge). In base all'art. 43a cpv. 2 Lstr, i percorsi ciclabili locali sono definiti dai piani regolatori comunali. Di principio i percorsi ciclabili sono attuati sulle strade già esistenti e ritenute idonee, tramite la posa della segnaletica (cfr. art. 43b cpv. 1 e 2 Lstr). Ove non fosse possibile o opportuno far capo alle strade già esistenti, l'ente pubblico competente (cfr. art. 43b cpv. 4 e 5 Lstr) provvede alla realizzazione delle necessarie opere stradali (piste ciclabili, corsie ciclabili e simili) e ai necessari cambiamenti di funzione secondo la procedura stabilita dalla Lstr (art. 43b cpv. 3 Lstr), ovvero tramite il progetto stradale cantonale o comunale (cfr. art. 9 segg. e 30 segg. Lstr).

E. 3.4

Il 20 agosto 2025, il Consiglio di Stato ha licenziato il messaggio (n. 8605) per la nuova legge sui sentieri e sui percorsi pedonali e per mountain bike (nLCPS). Il disegno di legge riprende e rielabora l'attuale legge sui percorsi pedonali ed i sentieri escursionistici del 9 febbraio 1994 (LCPS; RL 726.100), che prevede di abrogare, introducendo anche le basi legali per gestire la rete dei percorsi per MTB. Per quanto qui interessa, esso attribuisce al Cantone il compito di pianificare la rete dei sentieri e dei percorsi per mountain bike d'importanza cantonale, mediante il relativo piano cantonale, secondo una procedura che riprende essenzialmente quella attualmente prevista per il piano cantonale della rete dei sentieri escursionistici (cfr. art. 5 seg. nLCPS e art. 7 cpv. 1, 8 e 9 LCPS; cfr. messaggio citato pag. 5; inoltre, STA 90.2016.38 del 6 marzo 2018 consid. 2.3). I sentieri e i percorsi per mountain bike di importanza locale sono invece pianificati dal Comune mediante il piano regolatore (art. 14 nLCPS). L'attuazione dei percorsi per mountain bike di interesse cantonale è affidata all'organizzazione turistica regionale (che elabora il progetto, il preventivo e un piano di finanziamento per la costruzione, cfr. art. 9 nLCPS); quella dei percorsi per MTB di interesse locale, al Municipio (cfr. art. 15 nLCPS).

E. 4

e 33 LPT). L'obbligo di pianificare mira ad assicurare che per simili progetti la ponderazione dei diversi interessi in gioco (art. 3 OPT), che è richiesta anche per il rilascio di un'autorizzazione eccezionale ex art. 24 LPT, avvenga con la partecipazione della popolazione (cfr. DTF 129 II 63 consid. 2.1, 124 II 252 consid. 3; STF 1C_585/2022 del 31 agosto 2023 consid. 5.2.1; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Berna 2022, pag. 116 seg.). Costituiscono dei criteri per delimitare l'obbligo di cui all'art. 2 LPT l'estensione territoriale del progetto, il grado di necessità di una regolamentazione (importanti effetti sull'ambiente, necessità di coordinamento con altre attività a incidenza territoriale, ecc.), come pure la circostanza che per un determinato impianto sia prescritto un esame di impatto ambientale (cfr. STF 1C_141/2021 del 2 maggio 2022 consid. 3.4; Hänni, op. cit., pag. 116 seg.). L'obbligo di pianificare è stato tra l'altro ammesso per la realizzazione di un centro sportivo (DTF 114 Ib 180 consid. 3cb), l'ingrandimento di un posteggio di 120 posti (DTF 115 Ib 508 consid. 6), un'area di sosta per nomadi relativamente importante (DTF 129 II 321 consid. 3.3) e l'ampliamento di un complesso di serre su una superficie di 5'440 m² (DTF 116 Ib 131 consid. 4b). È invece stato negato per l'ampliamento di un percorso di 600 m destinato a pedoni e biciclette (STF 1C_284/2021 del 18 luglio 2022 consid. 4).

E. 4.1

In concreto, il Consiglio di Stato ha escluso che il progetto avesse effetti considerevoli sul territorio e sull'ambiente e che esigesse una pianificazione preventiva, anziché

un'autorizzazione eccezionale ex art. 24 LPT (trattandosi di interventi ubicati fuori della zona edificabile, in particolare in zona agricola e forestale). Ha in particolare ritenuto che l'intervento previsto su dei sentieri e percorsi esistenti - che sarebbero tutti iscritti nel piano cantonale della rete dei sentieri escursionistici e/o nei piani regolatori comunali - non modificasse sostanzialmente il comparto in esame, ma adeguasse solo questi sentieri e percorsi, già utilizzati sia dai pedoni che dai ciclisti e MTB (conformemente alle norme federali, cantonale e dei PR dei tre comuni interessati che ammettono, se compatibile, il transito di ciclisti su strade e percorsi pedonali, forestali e sentieri escursionistici). Il progetto interverrebbe puntualmente, garantendo la sicurezza e convivenza tra i diversi utilizzatori; i tratti toccati continuerebbero a essere percorribili sia dai pedoni, che dai ciclisti e MTB. In assenza di una legge formale che regoli espressamente il piano dei percorsi di MTB sui sentieri e percorsi pedonali, ha aggiunto, vigerebbe il principio del mantenimento dei sentieri ai sensi degli art. 1 LCPS e 6 LPS .

E. 4.2

Tale conclusione non può essere confermata. Anzitutto va rilevato che il controverso progetto, che non ha una semplice portata locale, interessa una vasta superficie, trattandosi di percorsi per MTB che - anche al netto dei tratti non approvati (loop 3 e 5) e di eventuali sovrapposizioni (cfr. piano del tracciato n. 2188.33.004) - si sviluppano per almeno una trentina di km. Contrariamente a quanto indicato dal Governo (oltre che dall'autorità dipartimentale, cfr. avviso cantonale e risposta dell'UDC), i tracciati non riguardano solo percorsi e sentieri esistenti, designati nel piano cantonale della rete dei sentieri escursionistici e/o nei piani regolatori. Non è ad esempio compreso nel piano cantonale il tratto di almeno 3 km del circuito di Capolago, che dall'Alpe di Brusino scende verso Riva San Vitale, o il tratto di oltre 1 km del loop 2 a Meride, tra il confine con l'Italia e la zona del Crocefisso (prima dell'incrocio con il sentiero geopaleontologico), o ancora il tratto della discesa 1 sopra Brusino Arsizio evocato dalle insorgenti (dopo la progressiva 1'500; cfr. piano del tracciato). I predetti itinerari non figurano in buona parte neppure tra le percorrenze pedonali inserite nei PR (cfr. in particolare piano del traffico di Mendrisio, sezione Meride e piano del traffico di Brusino Arsizio). A ciò aggiungasi che, per stessa ammissione del progetto, almeno 6-7 km dei tracciati previsti non sono ad ogni modo sentieri preesistenti di fatto già percorribili in mountain bike (cfr. piano stato tracciati e interventi tipo, tratti rossi e gialli), come ben si evince anche dalle fotografie agli atti (cfr. ad es. foto 58-66 e 68-71, nonché immagini di cui ai doc. L1 e L2 annessi alla replica delle ricorrenti al Governo). Anzi, a ben vedere in parte non lo sono neppure a piedi (cfr. ad es. foto 41-55 relative al predetto tratto di almeno 3 km del circuito di Capolago, che dall'Alpe di Brusino scende verso Riva San Vitale, in cui non v'è praticamente (più) traccia di un sentiero, al di là del richiamo dell'CO 1 alla vecchia carta nazionale). È quindi evidente che - a prescindere dai lavori descritti in modo generico dal progetto o mediante semplici "interventi tipo" (cfr. piano stato tracciati e interventi tipo e relazione tecnica) - sul terreno dovranno necessariamente essere effettuati interventi anche di una certa importanza, non limitati a mere opere di manutenzione o di sistemazione puntuale delle preesistenze. Non può inoltre essere ignorato che il progetto - che mira dichiaratamente a creare una nuova rete strategica di tracciati per MTB su scala regionale e cantonale (cfr. relazione tecnica, pag. 1 segg.) - ha un sicuro impatto sul paesaggio e sull'ambiente. Ha ad esempio un'incidenza dal profilo della protezione del paesaggio (interessando l'oggetto iscritto nell'IFP n. 1804, Monte San Giorgio, che è anche compreso nella lista del patrimonio naturale mondiale dell'UNESCO; cfr. DTF 135 II 209 consid. 2.1) e dell'area forestale (i

percorsi per MTB costituiscono quantomeno delle utilizzazioni nocive ai sensi dell'art. 16 della legge federale sulle foreste del 4 ottobre 1991 [LFo; RS 921.0]; cfr. DTF 139 II 134 consid. 6.2; STA 52.2011.483 del 1° febbraio 2012 consid. 4.2). Influisce inoltre sulla protezione delle acque, nella misura in cui tocca parzialmente delle zone di protezione delle acque sotterranee S2 e S3 (cfr. STF 1C_128/2024 del 18 marzo 2025 consid. 4) e richiede l'attraversamento di diversi riali mediante la costruzione di nuove passerelle (cfr. piano stato tracciati e interventi tipo; anche se i percorsi pedonali e i sentieri possono essere considerati a ubicazione vincolata ai sensi dell'art. 41 c cpv. 1 dell'ordinanza sulla protezione delle acque del 28 ottobre 1998 [OPAc; RS 814.201], ciò non significa che possano essere realizzati ovunque all'interno di questo spazio, cfr. STF 1C_654/2021 del 28 novembre 2022 consid. 4 in URP 2023 pag. 208 segg.). La nuova rete di percorsi per mountain bike interessa poi delle zone di caccia (peraltro, diversamente da quanto indicato nella planimetria situazione esistente, sub elementi di tutela ambientale "bandita di caccia al cervo", la bandita riguarda la caccia alta ed è limitata ad un'area attorno alla vetta del San Giorgio, non toccata dai tracciati, cfr. decreto esecutivo bandite di caccia 2021-2026 del 7 luglio 2021, FU 27/2021 pag. 210 segg.), come pure dei sentieri escursionistici (cfr. planimetria citata, sub percorsi concomitanti), comportando quindi dei possibili conflitti tra le diverse attività a incidenza territoriale ammesse, che vanno di principio risolti nel quadro della pianificazione (cfr. pure Thierry Largey, L'utilisation sans dangers de randonnée pedestre, in: Perrier Depeursinge/Dongois/Garbarski/Lombardini/Macaluso (curatori), Cimes et Châtiments Mélanges en l'honneur du Professeur Laurent Moreillon, Berna 2022, pag. 276 seg.). Già solo alla luce di questi aspetti - e a prescindere dagli ulteriori elementi di tutela ambientale risultanti dal progetto (cfr. planimetria citata) - occorre quindi concludere che nel suo complesso il progetto non può essere approvato mediante un'autorizzazione eccezionale in base all'art. 24 LPT, ma richiede una preventiva procedura pianificatoria ai sensi della giurisprudenza sopraesposta (cfr. consid. 3.1). Procedura nell'ambito della quale va valutata compiutamente la nuova rete d'importanza regionale e cantonale di percorsi per MTB, ponderando tutti gli interessi rilevanti, con la partecipazione della popolazione. A maggior ragione vale questa conclusione se si tiene conto che, come accennato, anche la LVC entrata in vigore il 1° gennaio 2023 - ovvero prima dell'emanazione del giudizio impugnato e che il Governo avrebbe quindi dovuto considerare (cfr. RDAT II-1994 n. 22 consid. 2b, I-1991 n. 23; STA 52.2019.550 del 27 agosto 2021 consid. 2.1 e rinvii) - impone espressamente ai Cantoni di pianificare anche le reti di vie ciclabili per il tempo libero, esistenti e previste (cfr. art. 5 LVC).

E. 4.3

Già solo a fronte di queste considerazioni, il giudizio del Governo che ha tutelato la licenza edilizia parziale rilasciata dal Municipio di Mendrisio non può pertanto essere confermato.

E. 5.1

Stante quanto precede, il ricorso è accolto. Il giudizio del Governo è di conseguenza annullato, insieme alla licenza edilizia parziale rilasciata dal Municipio di Mendrisio all'CO 1.

E. 5.2

Visto l'esito, si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAmM). L'CO 1 è per contro tenuta a rifondere alle insorgenti un'adeguata indennità a titolo di ripetibili (art. 49 cpv. 1 LPAmM) per le due sedi di giudizio. Per questi motivi, decide: 1. Il

ricorso è accolto. Di conseguenza, sono annullate:

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