

TI_GERICHTE 90.2006.38 vom 16. Juli 2021

TI Tribunale d'appello, 2021-07-16, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2006.38

FR: TI_GERICHTE 90.2006.38 du 16 juillet 2021

IT: TI_GERICHTE 90.2006.38 del 16 luglio 2021

Regeste

Istituzione di un vincolo di strada di servizio su una strada privata esistente per urbanizzare un comparto residenziale nel comune - interesse pubblico del vincolo, questione relativa alla protezione delle acque per la presenza di una captazione

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data e i ricorsi sono tempestivi (art. 38 cpv. 1 della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990, in vigore sino al 31 dicembre 2011 [LALPT; BU 1990, 365]; art. 30 cpv. 1 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 [LST; RL 701.100]). Certa è inoltre la legittimazione attiva dei ricorrenti (art. 38 cpv. 4 lett. b LALPT; art. 30 cpv. 2 lett. b LST).

E. 1.2

Poiché la controversa revisione è stata avviata in vigore della LALPT, essa dovrà essere esaminata, nel merito, in applicazione di quest'ultima legge (art. 117 LST).

E. 1.3

Le impugnative sono evase con un unico giudizio in applicazione dell'art. 51 dalla legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPamm; BU 1966, 181), come stabilito dall'art. 113 cpv. 2 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPamm; RL 165.100), e sulla base degli atti e del sopralluogo, senza ulteriore istruttoria (art. 18 cpv. 1 LPamm).

E. 1.4

Nella misura in cui sono state ritirate le contestazioni relative alla sorgente Gaggio, su questo punto il ricorso deRI 2 va stralciato dai ruoli. 2. 2.1. In campo pianificatorio il comune ticinese fruisce di autonomia. Questa non è, però, assoluta. Secondo l'art. 33 cpv. 3 lett. b della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT; RS 700), il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del piano regolatore da parte di almeno un'istanza di ricorso. Nel Cantone Ticino tale autorità è il Consiglio di Stato (art. 37 cpv. 1 LALPT; dal 1° gennaio 2012, art. 29 cpv. 1 LST), che approva il piano - e decide i ricorsi - con pieno potere cognitivo: questo significa controllo non solo della legalità ma anche dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano tuttavia di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti (art. 2 cpv. 3 LPT). Il Consiglio di Stato non può dunque semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del comune, ma deve rispettare il diritto di questo di scegliere tra più soluzioni adeguate quella

ritenuta più appropriata, ragionevole o opportuna. Esso non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggi su alcun criterio oggettivo e sia manifestamente insostenibile. Deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale o non danno loro sufficiente attuazione, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore (cfr. anche l'art. 26 cpv. 2 LPT). L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000 (OPT; RS 700.1; RtiD II-2017 n. 9 consid. 3.2 con rinvii, II-2016 n. 43 consid. 4.1 con rinvii). 2.2. Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 38 cpv. 2 LALPT; dal 1° gennaio 2012, art. 30 cpv.

E. 3

La tassa di giustizia di complessivi fr. 1'500.- è posta a carico di RI 1. 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 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 5. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il vicepresidente La
vicecancelliera

E. 3.1

Giusta l'art. 26 cpv. 1 LPamm, ogni decisione deve essere motivata per iscritto. La citata disposizione legale si limita a stabilire il principio della motivazione scritta e non precisa altrimenti il contenuto e l'estensione della motivazione, cosicché valgono le garanzie minime dedotte dall'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), che comprende vari aspetti tra cui il diritto a una decisione motivata (cfr. DTF 138 I 232 consid. 5.1, 136 I 229 consid. 5.2). Per costante giurisprudenza, la motivazione di una decisione è sufficiente quando la parte interessata è messa in condizione di rendersi conto della portata del provvedimento che la concerne e di poterlo impugnare con cognizione di causa (cfr. DTF 143 III 65 consid. 5.2). In quest'ottica basta che l'autorità esponga, almeno brevemente, i motivi che l'hanno indotta a decidere in un senso piuttosto che in un altro. Essa non è quindi tenuta a pronunciarsi in modo esplicito ed esaustivo su tutti gli argomenti sollevati, ma può limitarsi alle sole circostanze che appaiono rilevanti per il giudizio in quanto atte a influire sulla decisione di merito (cfr. DTF 142 II 154 consid. 4.2, 138 I 232 consid. 5, 137 II 266 consid. 3, 134 I 83 consid. 4.1). Inoltre, sempre che ciò non ne ostacoli troppo la comprensione, la motivazione di una decisione può anche essere implicita, risultare dai diversi considerandi della stessa o da rinvii ad altri atti (cfr. DTF 141 V 557 consid. 3.2.1; STF 2C_583/2017 del 18 dicembre 2017 consid. 5.2.1, 2C_630/2016 del 6 settembre 2016 consid. 5.2).

E. 3.2

Alla luce dei principi testé esposti, le critiche del ricorrente si rivelano infondate: da una lettura delle motivazioni addotte nella risoluzione impugnata in evasione al suo ricorso, riassunte sopra al consid. C., emergono infatti tutti gli elementi di rilievo che hanno portato il Governo ad approvare il vincolo di strada di servizio, ponendo così l'insorgente nella situazione di comprendere appieno i motivi alla base della decisione e permettendogli di impugnarla con piena cognizione di causa. Inoltre, come appena ricordato, nella sua

decisione l'autorità non è tenuta a pronunciarsi in modo esplicito ed esaustivo su tutti gli argomenti che le vengono sottoposti. Sapere, invece, se le motivazioni addotte dal Governo sono pertinenti e sufficienti a giustificare il vincolo contestato, è questione di merito, che viene esaminata qui appresso.

4. 4.1. 4.1.1. L'art. 19 LPT sancisce il principio per cui un fondo è urbanizzato se vi è accesso sufficiente e le necessarie condotte di acqua, d'energia e d'evacuazione dei liquami arrivano così vicine da rendere possibile un raccordo senza un dispendio rilevante (cpv. 1). Le zone edificabili sono equipaggiate dall'ente pubblico nei termini del programma di urbanizzazione; il diritto cantonale disciplina i contributi dei proprietari fondiari (cpv. 2). Se l'ente pubblico non urbanizza le zone edificabili nei termini previsti, deve permettere ai proprietari fondiari di provvedervi da sé secondo i piani da esso approvati, oppure anticiparne le spese giusta il diritto cantonale (cpv. 3). L'urbanizzazione, premessa indispensabile per un'eventuale autorizzazione edilizia (art. 22 cpv. 2 lett. b LPT), è dunque formata da nozioni giuridiche indeterminate, che devono essere concretizzate dal diritto cantonale o dalle autorità amministrative o giudicanti attraverso l'interpretazione (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert , *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 696).

4.1.2. Il Tribunale federale ha già avuto modo di precisare che l'accesso sufficiente ai sensi dell'art. 19 cpv. 1 LPT deve innanzitutto essere assicurato mediante gli strumenti pianificatori (DTF 136 III 130 consid. 3.3.2, 121 I 65 consid. 4). L'ordinamento pianificatorio dovrebbe avere per conseguenza che, in una zona edificabile, i fondi siano urbanizzati in conformità con il piano e che i diritti di passo necessari giusta l'art. 694 del codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210) siano così superflui. La pretesa all'ottenimento di un diritto di passo necessario fondato sui rapporti di vicinato può essere fatta valere soltanto in presenza di un vero stato di necessità. Vi è un simile stato quando non esiste un accesso alla pubblica via o lo stesso si rivela insufficiente per poter utilizzare il fondo in modo conforme alla sua destinazione (DTF 136 III 130 consid. 3.1 e 3.3.1).

4.1.3. L'art. 19 LPT rientra nelle disposizioni che definiscono lo scopo e il contenuto dei piani di utilizzazione. La legge sulla pianificazione del territorio collega l'urbanizzazione ai piani di utilizzazione, consentendo il rilascio della licenza edilizia soltanto se il fondo è urbanizzato (cfr. art. 22 cpv. 2 lett. b LPT). I piani di utilizzazione determinano l'uso ammissibile del suolo e i piani di urbanizzazione costituiscono, specialmente per le zone edificabili, un elemento di questa pianificazione, servendo quindi ad attuarla (DTF 127 I 103 consid. 7d). L'accesso sufficiente ai sensi dell'art. 19 cpv. 1 LPT, non necessariamente carrozzabile fino al fondo da edificare o ai singoli edifici, comprende anche il collegamento dalla strada pubblica (DTF 121 I 65 consid. 3c), deve essere sicuro sotto il profilo della circolazione stradale e tenere conto delle possibilità edificatorie della relativa zona di utilizzazione (DTF 136 III 130 consid. 3.3.2), richiedendo l'urbanizzazione di zone differenti la soddisfazione di esigenze diverse (DTF 127 I 103 consid. 7d).

4.2. Una restrizione di diritto pubblico è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 Cost. solo se si fonda su una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispetta il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.).

4.2.1. In linea generale, è pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua frazione significativa e che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. L'interesse pubblico a un provvedimento di pianificazione del territorio è, pertanto, segnatamente dato quando la sua adozione corrisponde a un bisogno importante, chiaramente avvertito dalla collettività. Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in gioco (RDAT I-2000 n. 24 consid. 4.1. con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., n. 98-102; Adelio Scolari , *Diritto*

amministrativo, parte generale, II ed., Cadenazzo 2002, n. 558-594). 4.2.2. Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo d'interesse pubblico desiderato (regola dell'idoneità), che tra i diversi provvedimenti a disposizione per conseguire tale scopo venga scelto quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario (regola della necessità), infine che sussista un rapporto ragionevole tra lo scopo d'interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (regola della proporzionalità in senso stretto; RDAT II-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 103-106; Scolari, Diritto amministrativo, n. 595-610). 4.3. In concreto il contestato vincolo mira ad urbanizzare il comparto residenziale (zona R2) posto in località Orasc-Seregno, classificando come strada di servizio la strada privata già esistente che termina, in forma asfaltata, all'altezza del mapp. 178 (cfr. fotografie scattate in sede di sopralluogo) e continua in forma sterrata fino al fondo successivo (mapp. 227), predisponendo le basi per farla proseguire oltre, per circa una trentina di metri, costeggiando ad ovest il mapp. 227, per poi terminare sul suo lato settentrionale, dove è prevista una piccola piazza di giro. RI 1 contesta la necessità di rendere pubblica la strada a fini dell'urbanizzazione, dal momento che il quartiere sarebbe già ampiamente edificato, ad eccezione del mapp. 688, e la strada esistente adempirebbe già efficacemente questa funzione. Inoltre, il vincolo non si giustificerebbe a fronte dei problemi tecnici e ambientali che presenterebbe la strada nonché dal profilo dei costi. Infine in corrispondenza del mapp. 227 l'arretramento previsto sarebbe irrealizzabile, giacché ostacolato dall'edificio esistente. RI 2 concentra invece le sue critiche sull'incompatibilità del vincolo con la legislazione a tutela delle acque. Pur dando atto del fatto che non essendovi alcuna alternativa per l'accesso alle abitazioni servite da questa strada, la medesima non può essere chiusa al traffico e, nell'ambito del procedimento di revisione delle zone di protezione della sorgente Cimo è previsto il suo risanamento per renderla comunque il più compatibile possibile con le esigenze di protezione delle acque, esso ritiene che l'inserimento della strada nel piano del traffico comporterebbe il fatto che, in futuro, la medesima potrà essere utilizzata anche da altre persone oltre ai suoi attuali proprietari, con aumento del traffico di transito. In proposito il Tribunale considera quanto segue. 4.4. Come esposto in narrativa, già il previgente piano regolatore classificava la strada come strada pubblica di servizio. Da notare che nell'ambito dell'approvazione governativa erano stati considerati i problemi legati alla sua forte pendenza e alla presenza di una zona di protezione delle acque sotterranee (cfr. risoluzione del 2 maggio 1990, pag. 16: Il C.d.S. aveva chiesto nell'ambito dell'approvazione del PR [del 7 gennaio 1982, n.d.R] una verifica del tracciato di questa strada ritenuta non idonea per la funzione prevista a causa, in particolare, dell'eccessiva pendenza. Il Municipio ha fatto elaborare più varianti di tracciato la cui attuabilità era fortemente compromessa dall'esigenza di attraversamento delle zone I e II di protezione delle sorgenti. Il Municipio dopo aver consultato il progettista ing. _____ ed il geologo ing. _____ e preso atto che una soluzione tecnica esemplare dal profilo viario comportava costi di attuazione esorbitanti ha deciso, con l'accordo preliminare della SPU, di rinunciare a tale progetto. In alternativa è stata elaborata la soluzione qui in approvazione (...) che prevede, tramite il ridisegno dello sbocco sulla strada cantonale, un leggero allungamento del tratto iniziale che ne migliora la sicurezza). 4.5. Con il nuovo piano del traffico, il Comune non ha fatto nient'altro che confermare nel principio il vincolo, riducendone il tracciato e ottimizzandolo. Difatti, come spiegato in precedenza, l'art. 19 LPT impone ai comuni di provvedere ad un'adeguata urbanizzazione in funzione degli azzonamenti previsti. Poco importa se parte della strada è già stata realizzata dai privati, dal

momento che l'ente pubblico deve permettere ai proprietari fondiari di provvedervi da sé, se esso non lo fa nei termini previsti. D'altronde, ciò che conta e che basta è stabilire se il vincolo in parola sia giustificato da un eminente interesse pubblico. A tale proposito, va notato che il quartiere ubicato in località Orasc Seregno forma un comparto residenziale estensivo non particolarmente ampio (circa 10'000 m², secondo la stima operata dal Consiglio di Stato nella decisione impugnata) ma che rappresenta comunque circa 1/5 della superficie residenziale R2 complessiva del piano regolatore, sezione di Cimo. Dipartendosi da via Cimo, la strada esistente s'inerpica a monte con un tracciato piuttosto tortuoso, per approdare all'altezza del mapp. 178 e poi proseguire in forma sterrata fino al rustico al mapp. 227. Orbene, sulla base di questi presupposti l'interesse pubblico alla classificazione della strada quale strada pubblica di servizio, al fine di urbanizzare un'area residenziale comunque importante di Cimo, appare manifesto. Poco importa se, come sostiene RI 1, a beneficiare dell'opera sarà solo il fondo ineditato al mapp. 688, di cui peraltro è nel frattempo divenuto proprietario. A differenza di quanto avviene attualmente, dove l'iniziativa è lasciata ai singoli privati, il vincolo in parola permetterà infatti di attuare un progetto coerente e unitario anche nell'ottica di predisporre quei provvedimenti necessari, volti a proteggere la sorgente Cimo, di cui si dirà al consid. 4.8. Inoltre dagli atti non risulta che dal 1990, data dell'approvazione del vincolo, la situazione di fatto si sia modificata e siano intervenute circostanze tali da renderne necessario lo stralcio (fatta eccezione per la riponderazione effettuata circa l'estensione del suo tracciato, su cui però i ricorrenti non hanno formulato obiezioni). La sua conferma in sede di revisione appare dunque sorretta da un eminente interesse pubblico. 4.6. Non muta questa conclusione il fatto che, secondo RI 1, la strada presenta delle pendenze da capogiro (...) contrarie ad ogni normativa tecnica in materia. Infatti, a prescindere dal fatto che il consulente tecnico del Comune nel rapporto del 29 ottobre 2002, prodotto dal ricorrente, adduce, a pag. 3, che il tracciato non risponde a pieno ai requisiti tecnici posti per una strada di quartiere, situazioni come quella in esame non sono rare sul nostro territorio. Inoltre, dal profilo della sicurezza della circolazione, l'insorgente non dà notizia di incidenti e/o impedimenti avvenuti nel corso degli anni sul suo percorso. Ritiene tuttavia che ciò sia da ascrivere esclusivamente al fatto che la circolazione sulla strada è per ora limitata a poche autovetture (6-7), contestando che la strada sia atta a sopportare il traffico maggiore ipotizzato nella risoluzione impugnata (circa 28 vetture). In proposito occorre anzitutto osservare che, nell'ipotesi formulata, il Governo ha effettuato un calcolo basato sulle potenzialità edilizie teoriche previste dal piano regolatore (a saturazione), che non tiene conto dell'edificazione reale del comparto e delle limitazioni di carattere morfologico ad essa poste. Ora, come il sopralluogo ha permesso di appurare, la situazione edificatoria ivi presente risulta ampiamente consolidata, ad eccezione del mapp. 688, di 1'824 m² e ineditato, che richiederebbe, in caso di esaurimento dell'indice di sfruttamento, pari allo 0.5 (cfr. art. 20 cpv. 4 delle norme di applicazione del piano regolatore; NAPR), la formazione di al massimo 9 posteggi (cfr. art. 30 cpv. 1 NAPR). Pur considerando, per gli altri fondi, l'eventuale sfruttamento di potenzialità edificatorie residue, si deve dunque escludere l'avverarsi dell'incremento del traffico ipotizzato nella migliore delle ipotesi dal Governo. Da notare peraltro che, nel caso in cui disponesse dei diritti di passo necessari, il mapp. 688 potrebbe comunque venir edificato, facendo capo alla strada, anche in assenza del vincolo contestato. Non va poi dimenticato che, in ogni caso, il Comune potrà adottare, se necessario, in fase di gestione quelle misure di regolamentazione tese alla moderazione e se del caso alla limitazione del traffico. 4.7. In conclusione le contestazioni avanzate da RI 1 non sono atte a sovvertire le valutazioni effettuate dal

Governo già nel 1990 in sede di approvazione del vincolo (cfr. supra, consid. 4.4), che tenevano conto delle particolarità e dei limiti oggettivi posti dall'accesso in questione sulla base di un tracciato ancora più esteso e quindi atto a causare un traffico ancora maggiore rispetto a quello ipotizzato nella risoluzione impugnata. Anche le critiche relative ai costi non meritano sorte migliore. Infatti il ricorrente si limita ad affermare che essi saranno esorbitanti, sicuramente preventivabili in più di un milione di franchi, senza abbozzare un calcolo a sostegno della sua tesi e senza confrontarsi con il programma di realizzazione, secondo cui l'opera causerà un costo complessivo pari a fr. 550'000.-. 4.8. RI 2 paventa che con il vincolo in parola si verificherà un aumento del traffico di transito sulla strada, dovuto alla sua apertura ad un numero indiscriminato di utenti, e quindi del rischio di incidenti e di inquinamento, incompatibili con la protezione della sorgente Cimo. In proposito occorre osservare quanto segue. Come considerato in precedenza, la pianificazione in esame si limita a confermare nel principio il vincolo, riducendone addirittura il tracciato e ottimizzandolo. In particolare, per quanto attiene alla parte dell'impianto che invade la zona di protezione S2, essa non subisce modifiche di rilievo rispetto a quanto previsto dalla variante approvata nel 1990. Anzi il terzo tornante, salendo da via Cimo, risulta leggermente più stretto e meno invasivo per rapporto alla zona S2. Poiché, come visto, la strada è già stata in gran parte realizzata dai proprietari interessati, essa va assimilata, dal profilo della protezione delle acque, ad un impianto esistente non conforme alla zona S2, all'interno della quale non è di principio ammessa la costruzione di edifici e impianti (cfr. n. 222 cpv. 1 lett. a dell'allegato 4 all'ordinanza sulla protezione delle acque del 28 ottobre 1998 [OPAc; RS 814.201]; cfr. inoltre Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio, Istruzioni pratiche per la protezione delle acque sotterranee [UFAFP], Berna, 2004, capitolo 4.3.2., pag. 95-96). Ferme queste premesse, dal profilo pianificatorio è escluso, qualora fosse dimostrato che la strada costituisce una seria minaccia per la captazione delle acque della sorgente di Cimo (cfr. art. 31 cpv. 2 lett. b OPAc), di poter sopprimere l'impianto o di spostarlo al di fuori della zona S2. Esso serve infatti una zona edificata e edificabile, mentre non è immaginabile - né il ricorrente stesso lo pretende - un suo spostamento, stante la situazione di fatto dei luoghi, constatata nell'ambito del sopralluogo. Il ricorso va dunque respinto. Spetterà semmai al proprietario della captazione (cfr. art. 34 cpv. 1 e 3 della legge d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque del 2 aprile 1975 [LALIA; RL 833.100]), ovvero RI 2, di verificare che l'impianto in oggetto non costituisca una minaccia per la sorgente e, se del caso, prevedere tutte le misure atte a evitare che il suo uso comprometta la captazione, indicandole nel regolamento delle zone di protezione (cfr. UFAFP, istruzioni citate, pag. 42), che, una volta approvato dal Consiglio di Stato unitamente al piano delle zone di protezione (cfr. art. 36 cpv. 2 LALIA), costituirà la base per mettere in opera le necessarie misure costruttive o di limitazione d'uso della strada. 5. 5.1. Per tutti questi motivi il ricorso di RI 1 è respinto. Nella misura in cui non dev'essere stralciato dai ruoli anche il ricorso deRI 2 è respinto. 5.2. Le spese e la tassa di giustizia seguono la soccombenza (art. 28 cpv. 1 LPamm), atteso che RI 2 ne va esente, secondo prassi. Non si assegnano ripetibili (art. 31 LPamm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso di RI 1 è respinto. 2. Nella misura in cui non dev'essere stralciato dai ruoli, il ricorso deRI 2 è respinto.