

## **TI\_GERICHTE 90.2007.25 vom 25. Februar 2008**

TI Tribunale d'appello, 2008-02-25, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2007.25](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2007.25)

FR: TI\_GERICHTE 90.2007.25 du 25 février 2008

IT: TI\_GERICHTE 90.2007.25 del 25 febbraio 2008

### **Regeste**

Pianificazione di un posteggio privato

### **Erwägungen**

#### **E. 25**

posti auto per la sala multiuso e 8 posti auto per i commerci. I posteggi di lunga durata ammontavano, di conseguenza, a 188 (88 per il personale impiegato all'Ospedale italiano dell'PI 3 e 100 per l'USI), quelli di corta durata 62 (gli altri 29 per l'PI 3 e 33 per la sala multiuso ed i negozi). Dovevano inoltre rimanere a disposizione dell'Ospedale italiano i 10 posteggi di breve durata situati di fronte all'entrata del Pronto Soccorso; in caso contrario i posteggi consigliati nella struttura salivano a 260 unità. Il referto rilevava infine la necessità, per il comune di Viganello, di trasformare i posteggi pubblici di lunga durata ubicati nel settore di influenza dell'autosilo (comparto delimitato da via Capelli, via La Santa, Via Lido e via al Chioso) in zone blu o a pagamento, allo scopo di permettere il parcheggio ai visitatori dell'Ospedale, per i quali non venivano predisposte possibilità di stazionamento nell'impianto. Il documento affrontava anche gli effetti della costruzione sulla viabilità locale, concludendo che l'aumento di traffico poteva essere smaltito senza difficoltà. La costruzione ossequiava infine la normativa ambientale sia per quanto concerneva l'inquinamento fonico che quello atmosferico. 3.3. Con risoluzione 16 settembre 2003 (n. 4004), il Consiglio di Stato ha approvato la variante, dopo aver verificato la sua conformità con la pianificazione direttrice (relativa al piano dei trasporti del Luganese [PTL] ed al modello di organizzazione territoriale dell'agglomerato del Luganese) e con quella ambientale (piano di risanamento dell'aria del Luganese [PRAL]). Più particolarmente il Governo si era sincerato che la pianificazione dell'autosilo in oggetto, a scopo privato, fosse conforme con la politica dei posteggi a livello regionale e di agglomerato, a quel momento ancora in fase di affinamento (piano dei posteggi del polo [PPP], fase B, e regolamento cantonale sui posteggi privati). Il Consiglio di Stato ha ad ogni buon conto modificato d'ufficio la norma di attuazione pertinente su alcuni punti, sostanzialmente per rendere il più possibile vincolanti le risultanze della perizia presentata dal comune. Ha inoltre rammentato, sempre nel solco di quanto richiesto nel menzionato documento, che la realizzazione dell'autosilo avrebbe dovuto essere accompagnata dalla trasformazione dei posteggi (pubblici) di lunga durata ubicati nel quartiere in posteggi a zona blu o a pagamento, qualora questo non avesse già avuto luogo nell'ambito dell'attuazione degli interventi previsti dal PPP, fase B (cfr. ris. cit., pag. 3-5). Le considerazioni svolte dal Consiglio di Stato nella testé menzionata risoluzione 16 settembre 2003 sono pertanto state letteralmente riprese dal Governo nella risoluzione di approvazione della revisione del piano regolatore 7 febbraio 2007 per respingere il ricorso inoltrato da RI 1 contro la ripresentazione dell'identica pianificazione in quest'ultima sede

(cfr. ris. impugnata, pag. 61 seg.). 4. 4.1. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni elaborano e coordinano le pianificazioni necessarie ai loro compiti d'incidenza territoriale (art. 2 cpv. 1 LPT). Per i piani d'utilizzazione - nel nostro Cantone chiamati, a livello comunale, piani regolatori (art. 24 segg. LALPT) - quest'obbligo si traduce nella necessità di disciplinare l'uso ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT). Questi strumenti devono difatti delimitare, in primo luogo, le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT), conferendo all'intero territorio una funzione chiara e ben definita. Il diritto cantonale può inoltre prevedere delle altre zone di utilizzazione (art. 18 cpv. 1 LPT). I piani regolatori devono difatti tener conto degli sviluppi prevedibili non solo per le zone edificabili (art. 15 lett. b LPT), ma anche per gli altri generi di utilizzazione del territorio. Essi possono quindi, segnatamente, disporre delle zone per gli edifici e le attrezzature di interesse pubblico che serviranno a soddisfare i bisogni futuri della collettività, purché questi bisogni siano indicati con precisione e l'aspettativa circa la loro realizzazione abbia una buona verosimiglianza di concretizzarsi. Una volta soddisfatte queste premesse, l'autorità pianificatoria può prendere in considerazione, ai fini della determinazione di queste zone, anche delle necessità che eccedono il periodo di 15 anni, determinante per il dimensionamento delle zone edificabili giusta l'art. 15 lett. b LPT. Ciò che importa, sotto l'aspetto dell'interesse pubblico, è che il bisogno sia provato in modo sufficiente e che la realizzazione dell'opera pubblica sia prevista con relativa certezza (RDAT II-2000 n. 75 consid. 4, con rinvii; inoltre RDAT II-2000 n. 27, II-1997 n. 22 e I-1994 n. 40, che concernono particolarmente l'istituzione di vincoli per la realizzazione di posteggi pubblici). La creazione, da parte dell'ente pianificante, di zone per edifici e impianti di interesse pubblico su importanti superfici di terreno, senza precisarne la funzione, semplicemente per poter disporre della maggior libertà di manovra possibile in vista della sistemazione territoriale, non adempie a queste condizioni (cfr. Brandt/Moor, Commentaire LAT, ad art. 18 n. 22 con rinvii; Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, ad art. 28 LALPT n. 174). In quest'ordine di idee l'art. 28 cpv. 2 LALPT stabilisce che le rappresentazioni grafiche che compongono il piano regolatore devono fissare, tra l'altro, i fondi destinati a zone per i servizi e le attrezzature di interesse pubblico (lett. d) ed i posteggi pubblici (lett. p). Quest'ultima norma è precisata dall'art. 9 lett. b RLALPT, secondo cui il piano del traffico deve prevedere l'ubicazione e la capienza approssimativa dei posteggi pubblici. 4.2. In concreto, l'autosilo previsto sul terreno di proprietà dell'PI 2 è destinato a soddisfare in primo luogo le necessità di parcheggio legate all'esercizio dell'Ospedale italiano, ubicato sul sedime confinante, e della sede di Lugano dell'USI, posta appena oltre il fiume Cassarate, ossia di due strutture pubbliche appartenenti a due enti pubblici previsti dal diritto cantonale e con precise finalità di interesse pubblico (cfr. più in dettaglio il consid. 4.4. della decisione incidentale 2 marzo 2007 relativa all'eccezione di astensione). Rettamente, di conseguenza, l'impianto è stato assegnato, al pari di queste strutture, di cui si pone al servizio, nella zona per edifici e attrezzature di interesse pubblico (EAP). Questo non significa però che i posteggi che verranno ricavati dalla costruzione debbano essere considerati pubblici sotto tutti gli aspetti. Al contrario, in quanto al servizio e riservate a queste due particolari strutture (pubbliche), nel contesto della politica e della normativa concernenti lo stazionamento dei veicoli queste aree di parcheggio devono essere classificate tra quelle private. Questi posteggi saranno difatti a disposizione esclusivamente degli utenti (a vario titolo) di queste strutture, non invece di chiunque cerchi semplicemente un'area di parcheggio nel quartiere (cfr. inoltre il consid. 5.3 che segue). Devono del pari essere ritenuti privati i parcheggi previsti per gli altri contenuti della zona (sala multiuso, negozi, attività di servizio, uffici e locale ristoro).

5. 5.1. Il 1° gennaio 2004 è entrato in vigore il nuovo art. 31a LALPT, adottato dal Gran Consiglio il 15 settembre 2003, che ha conferito al Cantone la competenza ad emanare disposizioni che determinano il numero dei posteggi sui fondi privati allo scopo di migliorare le condizioni di mobilità e la qualità dell'ambiente (cpv. 1; cfr. inoltre la modifica dell'art. 29 cpv. 1 lett. c LALPT). Questa disposizione incarica il Consiglio di Stato, dopo aver sentito un'apposita commissione consultiva, di adottare un regolamento cantonale, che dev'essere applicato dai comuni interessati per le nuove edificazioni, le riattazioni, i cambiamenti di destinazione riferiti a singoli edifici e impianti, ad esclusione degli edifici destinati all'abitazione (cpv. 2). Il regolamento - precisa il cpv. 3 dell'articolo in oggetto - stabilisce il fabbisogno massimo di riferimento, il numero dei posteggi privati necessari e il numero dei posteggi privati da realizzare di singoli edifici e impianti, determinandoli in base alle norme dell'Unione dei professionisti della strada (\_\_\_\_\_), tenendo conto delle circostanze locali e, in particolare, della qualità del trasporto pubblico e del livello dell'inquinamento ambientale. Periodicamente il Consiglio di Stato, d'intesa con la commissione consultiva, verifica l'elenco dei comuni interessati, nonché l'attualità dei parametri applicati e li adatta alle mutate condizioni (cpv. 4). L'art. 31a cpv. 5 LALPT stabilisce infine che le norme di attuazione di piano regolatore, di piano particolareggiato e dei regolamenti dei comuni interessati che definiscono il fabbisogno di posteggi privati decadono con l'entrata in vigore del regolamento cantonale, eccezion fatta per eventuali norme più restrittive volte alla tutela del paesaggio, del patrimonio architettonico o di altre esigenze specifiche.

5.2. Nel messaggio a sostegno della proposta, il Consiglio di Stato spiega che il raggiungimento degli obiettivi dei piani regionali dei trasporti (miglioramento delle condizioni di mobilità, riduzione dell'inquinamento atmosferico dovuto al traffico, miglioramento dell'assetto territoriale e urbanistico) è legato sostanzialmente alla riduzione del traffico pendolare motorizzato che penetra nel cuore degli agglomerati, congestionando la rete viaria e creando ampi disagi nei quartieri residenziali cittadini. Allo scopo di ridurre la pressione sui parcheggi di lunga durata nelle aree centrali degli agglomerati e di togliere il traffico parassitario nelle aree abitate, i piani regionali dei trasporti preconizzano la realizzazione di parcheggi alternativi ai margini degli agglomerati, la canalizzazione del traffico su pochi assi centrali, sgravando la rete secondaria, infine la promozione dei trasporti pubblici a livello regionale e di agglomerato. In questo contesto, la politica dei posteggi ancorata nei piani regionali dei trasporti e - successivamente - nel piano direttore e nei piani di risanamento dell'aria assolve un compito importante per il raggiungimento degli obiettivi fissati sia per la mobilità che per il risanamento ambientale. Questa politica prevede di operare tramite le seguenti misure: (a) per i posteggi pubblici: la realizzazione di posteggi filtro all'esterno dell'agglomerato per lo stazionamento di lunga durata; la riduzione dei posteggi per pendolari nell'area centrale degli agglomerati; la trasformazione dei posteggi pubblici di lunga durata nell'area centrale degli agglomerati; la regolamentazione e l'armonizzazione del tariffe dei posteggi esistenti; la regolamentazione dei posteggi pubblici nuovi; (b) per i posteggi privati: il corretto dimensionamento del fabbisogno dei posteggi che tenga conto della qualità dell'offerta di trasporto pubblico; un'applicazione uniforme per l'insieme dei comuni degli agglomerati. Poiché i principi operativi relativi ai posteggi pubblici possono essere difficilmente applicati in maniera autonoma dai singoli comuni, si è ritenuto di allestire un piano dei posteggi pubblici per le aree centrali degli agglomerati, che assicuri il coordinamento e l'armonizzazione della gestione delle aree di posteggio e la corretta pianificazione dei posteggi comunali in conformità con i principi dei piani regionali dei trasporti. Tuttavia, negli agglomerati urbani

la preponderanza di posteggi privati rispetto a quelli pubblici è molto forte, per cui la possibilità di influenzare il traffico pendolare attraverso un piano dei posteggi pubblici è ridotto. Donde l'importanza di adottare, nello stesso tempo, una normativa cantonale che permetta di rendere operativi a corto termine i principi contenuti nei piani regionali dei trasporti per i nuovi posteggi privati, influenzando di conseguenza l'evoluzione dei posteggi privati e assicurando una politica dello stazionamento coordinata, sulla base di principi unitari applicati su scala regionale (cfr. messaggio n. 5345 del 18 dicembre 2002, pubbl. in RVGC, anno parlamentare 2003-2004, vol. 1, pag. 676 segg.).

5.3. Fondandosi sulla menzionata disposizione il 14 giugno 2005 Consiglio di Stato ha adottato il Regolamento cantonale posteggi privati (Rcpp), che è entrato in vigore il 1° gennaio 2006. Scopo di questo regolamento è di determinare il numero di posteggi privati necessari in caso di nuove edificazioni, come pure di riattazioni importanti e di cambiamenti di destinazione che comportano un cambiamento sostanziale dei parametri di riferimento per il calcolo del fabbisogno dei posteggi (art. 1 Rcpp). Esso definisce il fabbisogno massimo di riferimento ed i posteggi necessari per tutti gli edifici, ad eccezione di quelli a contenuto residenziale (art. 2 Rcpp). Il fabbisogno massimo di riferimento corrisponde al fabbisogno di posteggi di un edificio o di una zona, tenuto conto dei loro contenuti, se questi sono serviti unicamente dai trasporti individuali motorizzati (art. 4 lett. b Rcpp). Il numero di posteggi necessari corrisponde all'offerta di posteggi da mettere a disposizione dell'utente, tenuto conto dell'offerta di trasporto pubblico come pure di condizioni locali particolari che ne possono imporre una limitazione; esso è uguale o inferiore al fabbisogno massimo di riferimento (art. 4 lett. c Rcpp). Con posteggi privati si intendono quelli al servizio di uno specifico edificio o impianto caratterizzato da contenuti definiti; questi posteggi possono essere di uso esclusivo oppure di uso comune (art. 4 lett. a Rcpp). Il regolamento è applicabile ai comuni situati in zone con problemi di traffico e di inquinamento che beneficiano di una buona offerta di trasporto pubblico; questi comuni sono elencati nell'allegato al regolamento stesso, dove sono suddivisi in due categorie (categoria 1 e categoria 2), a seconda dell'importanza dei problemi di traffico e ambiente e per permettere un'applicazione geograficamente coerente del regolamento (art. 3 Rcpp). Tra di essi, nella categoria 1, figura il comune di Lugano. Nel capitolo II il regolamento determina quindi il fabbisogno massimo di riferimento per gli edifici con contenuti industriali, artigianali, amministrativi e commerciali (vendita; art. da 5 a 7 Rcpp). Per gli edifici del settore alberghiero e della ristorazione, stabilimenti per il tempo libero, edifici pubblici, attrezzature sportive e installazioni di trasporto turistiche, l'art. 8 Rcpp rinvia, per la determinazione del fabbisogno massimo di riferimento, all'allegato della norma VSS SN 640 290, edizione 1993. Al capitolo III il regolamento fissa i principi per la determinazione del numero dei posteggi necessari. Occorre anzitutto determinare il livello di qualità del servizio di trasporto pubblico, in funzione della categoria di fermata del trasporto pubblico (definita dalla sezione della mobilità) e della sua raggiungibilità (art. 9 Rcpp). Il numero dei posteggi necessari costituisce quindi una percentuale del fabbisogno massimo di riferimento in funzione di tale livello, definita in due tabelle all'art. 10 Rcpp: l'una per i comuni della categoria 1 (quelli che presentano i maggiori problemi di traffico e inquinamento), l'altra per i comuni della categoria 2. L'art. 11 Rcpp precisa ulteriormente che, nei casi in cui la formazione di parcheggi crea situazioni di conflitto, perché viene superata la capacità delle strade di accesso, vengono superati i valori di immissione delle ordinanze sulla protezione dell'aria e sulla protezione contro il rumore, si creano situazioni di pericolo, oppure sono presenti siti o monumenti definiti degni di protezione da un elenco ufficiale, fanno stato le

riduzioni e le condizioni stabilite dalle rispettive leggi applicabili, dalle ordinanze sulla protezione dell'ambiente, dalle norme VSS in materia e da altre disposizioni amministrative e di polizia. L'art. 12 cpv. 1 Rcpp pone infine il divieto di realizzare posteggi (privati) che non siano al servizio di edifici o impianti. 6. 6.1. La pianificazione del controverso autosilo, adottata il 1° marzo 2004 dal consiglio comunale del già comune di Viganello nell'ambito della revisione del piano regolatore, è dunque identica a quella che il Consiglio di Stato aveva approvato alcuni mesi prima - e più precisamente il 16 settembre 2003 - a titolo di variante del previgente piano regolatore. Inoltre la decisione di approvazione della revisione del piano regolatore è caduta il 7 febbraio 2006, ossia dopo l'entrata in vigore del Rcpp, che ha avuto luogo il 1° gennaio dello stesso anno. Appare pertanto preliminarmente necessario determinare, da un lato, se il ricorrente è legittimato ad impugnare lo statuto pianificatorio del mapp. 28, che è stato semplicemente riconfermato in epoca immediatamente successiva alla sua definizione e, dall'altro, in caso di risposta affermativa a questa domanda, se il Rcpp non debba essere applicato per verificare il dimensionamento dell'autosilo, malgrado quest'impianto sia stato concepito e proposto in epoca precedente alla sua entrata in vigore. 6.2. In merito al primo quesito la giurisprudenza del Tribunale federale resa in applicazione del diritto di esser sentito (art.

#### **E. 29**

cpv. 2 Cost.) riconosce al proprietario il diritto di ottenere, nell'ambito di una revisione totale di un piano regolatore, un esame della legittimità delle prescrizioni che concernono il suo fondo, e questo anche nell'ipotesi in cui la revisione confermi semplicemente l'ordinamento territoriale vigente sino a quel momento. Il proprietario non deve nemmeno dimostrare, a questo scopo, che si sia frattanto verificato un notevole cambiamento delle circostanze ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LPT (cfr. Waldmann/Hänni, Handkommentar, RPG 2006, ad art. 21 n. 23 con rinvii). 6.3. Quanto al secondo, è necessario in limine rilevare che il Rcpp è applicabile non solo alle procedure di rilascio della licenza edilizia, che costituiscono comunque la regola, ma anche a quelle di pianificazione di posteggi privati al servizio di edificazioni nuove rispettivamente assimilabili alle stesse sotto questo aspetto, come si avvera nel caso in esame. A prescindere dal fatto che nessuna disposizione del Rcpp ne vincola formalmente l'applicazione alla prima delle anzidette procedure, non è ad ogni buon conto dato di vedere perché la pianificazione di un posteggio (privato) centralizzato a favore di svariate strutture di nuova costruzione (ospedale, sala multiuso, negozi, locale ristoro ecc.) o ampliate (università) non debba ossequiare le prescrizioni materiali di questo regolamento. Intanto, perché si tratta - né più né meno - di verificare la conformità delle prescrizioni del piano regolatore con il diritto di rango superiore, che dev'essere sempre effettuata sia da parte del Consiglio di Stato che del Tribunale cantonale amministrativo (cfr. al consid. 2 circa il rispettivo potere cognitivo). D'altra parte, in concreto, l'esito di questo esame incide direttamente sulla possibilità di approvare (o meno) la pianificazione dell'autosilo medesimo, che è destinato ad accogliere tutti i posteggi privati in discussione, numericamente definiti per ciascuna struttura rispettivamente per tipo di stazionamento, e del quale vengono anche definiti i parametri edilizi: appare pertanto imprescindibile di effettuare subito la verifica, senza poterla rimandare al momento della presentazione della domanda di costruzione dell'impianto, la quale - oltretutto - non potrebbe presentare delle cifre differenti rispetto a quelle proposte nella normativa di piano regolatore, per poter essere ritenuta conforme a quest'ultimo. Ferma questa precisazione, è giocoforza concludere che il Consiglio di Stato avrebbe dovuto puntualmente verificare la conformità della controversa scelta pianificatoria con il Rcpp, poiché entrato in vigore

prima della sua decisione di approvare la stessa, anziché limitarsi a rinviare - per l'evasione del gravame inoltratogli da RI 1 - alla precedente risoluzione 16 settembre 2003, nella quale l'aveva speditamente dichiarata conforme alla proposta di normativa, elaborata in vista dell'introduzione dell'art. 31a LALPT. Va d'altra parte rilevato che il Rcpp, il cui principio fondamentale consiste nel considerare la possibilità di sostituire il veicolo privato con il trasporto pubblico, persegue - anche, ma non solo - chiari obiettivi di riduzione dell'inquinamento. Per quanto concerne particolarmente la polluzione atmosferica, la sua adozione, rispettivamente, applicazione sono pertanto state previste a titolo di provvedimenti tanto dal piano di risanamento dell'aria del Luganese, approvato dal Governo il 1° ottobre 2002 (cfr. provvedimento P1.6) che, successivamente, dal piano di risanamento dell'aria (cantonale) 2007-2016, approvato il 17 giugno 2007 (cfr. provvedimento TR3.5). Come aveva avuto modo di evidenziare il Tribunale della pianificazione del territorio in una sentenza 17 gennaio 2003 relativa alla normativa sui posteggi adottata in sede di revisione del piano regolatore di Bellinzona, tra le prime misure del piano di risanamento dell'aria, adottate dal Consiglio di Stato il 20 e 26 febbraio 1991 e completate il 21 ottobre 1992, figurava peraltro già una scheda (P12), la quale prescriveva che le norme contenute nei piani regolatori circa il numero di posteggi richiesto per il rilascio delle licenze edilizie avrebbero dovuto essere adeguate alle finalità contenute nella LPAmb e nell'OIA e stabilire quote minime e massime per i posteggi, tenendo conto anche dell'accessibilità delle zona stessa tramite mezzi di trasporti pubblici; ciò che avrebbe permesso di diminuire, a medio-lungo termine, il volume di traffico privato, e, di conseguenza, le emissioni inquinanti da questo provocate (cfr. RDAT II-2003 n. 22 consid. 4.4.). Nella misura quindi in cui il Rcpp costituisce un provvedimento previsto dal piano di risanamento dell'aria ai sensi dell'art. 44a LPAmb e, pertanto, di protezione dell'ambiente, esso dev'essere imperativamente applicato subito, sin dalla sua entrata in vigore, a qualsiasi procedura in corso, dovendo essere riconosciuto di ordine pubblico (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zurigo 2006, n. 326 in fine con rinvii). 7. Trattasi pertanto, a questo punto, di esaminare la congruenza della pianificazione dell'autosilo con il Rcpp. 7.1. Nel già menzionato rapporto di verifica del fabbisogno di posteggi, del traffico indotto e delle conseguenze ambientali derivanti dalla costruzione dell'autosilo, datato aprile 2002 ed allestito dallo studio \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_, il fabbisogno di posteggi per l'Ospedale italiano, la sala multiuso (per 300 persone) e le attività commerciali (su circa 300 mq) è stato calcolato sulla base della norma VSS SN 640 290 e della proposta di regolamento cantonale sui posteggi privati, a quel momento ancora allo studio. Il numero di posteggi da realizzare, 146 nel complesso, poi arrotondati a 150, è il frutto di una riduzione pari, mediamente, al 50% circa del fabbisogno massimo di riferimento determinato secondo la predetta normativa tecnica (cfr. pag. 12 seg. di quel documento). Questo fattore di riduzione corrisponde a quello successivamente impiegato nel Rcpp per un livello di qualità B del servizio di trasporto pubblico riferito ad un comune della categoria 1, come Lugano (art. 10 Rcpp). In concreto, il piano tecnico allestito dal municipio di Lugano in applicazione dell'art. 9 cpv. 5 Rcpp per suddividere il territorio comunale in settori a dipendenza del livello di qualità del trasporto pubblico inserisce l'Ospedale italiano, al pari della sede di Lugano dell'USI, nel settore di livello B. Degno di rilievo, tuttavia, appare il fatto che la suddetta quantificazione partiva dal principio secondo cui, sulla base delle indicazioni fornite all'ufficio incaricato di allestire il rapporto, tutti gli spazi commerciali venivano adibiti esclusivamente alla vendita, ossia - com'è esplicitamente previsto dalla tabella annessa all'art. 52 NAPR - a "piccoli negozi"

(cfr. il documento citato, pag. 9 in particolare). Le altre funzioni contemplate dalla tabella annessa all'art. 52 NAPR, ovvero quelle "di servizio e/o uffici e di un locale di ristoro" , non sono pertanto state considerate ai fini del calcolo dei posteggi necessari e non sono pertanto supportate dal calcolo effettuato nel referto peritale. Lo conferma la suddivisione delle unità di stazionamento, ancorata nel menzionato allegato, che fa riferimento, per i posteggi di corta durata riservati ai commerci, ai soli "negozi" . Le altre funzioni devono, di conseguenza, essere espunte dalla normativa impugnata. Rimane riservata la possibilità di nuovamente introdurre mediante variante di piano regolatore, la quale presuppone tuttavia, in primis, una precisa suddivisione delle varie funzioni considerate.

7.2. Per le necessità di posteggio dell'USI, com'è già stato spiegato, il rapporto rinviava ad uno specifico studio, allestito dallo stesso ufficio nell'agosto 1999 a questo scopo, conformemente alle indicazioni della menzionata normativa tecnica VSS. Questa prevedeva tuttavia, per le università, una pianificazione ad hoc, che è stata approntata dall'esperto considerando ampiamente la sostituibilità dei trasporti individuali con quelli collettivi e che ha dimostrato una necessità complessiva di 200 parcheggi (cfr. segnatamente pag. 11 di quel documento). Anche questa valutazione dev'essere ritenuta conforme al Rcpp già per il fatto che, com'è rilevato nel referto, applicando i parametri di generazione di traffico censiti per la scuola politecnica federale di Zurigo-Hönggenberg, caratterizzata da una ripartizione modale molto favorevole (2/3 trasporti pubblici, 1/3 trasporti individuali mediante automobile), il numero di posteggi necessari per l'USI sarebbe stato superiore a quella cifra, per attestarsi tra i 230 e i 260 parcheggi. Va peraltro rilevato, come ulteriore controprova, che se si volesse utilizzare, per la determinazione del fabbisogno massimo di riferimento, la nuova norma VSS SN 640 281, adottata nel dicembre 2005 ed in vigore dal 1° febbraio 2006, che ha sostituito la norma VSS SN 640 290 del maggio 1993, cui rinvia l'art. 8 Rcpp (proprio per questo motivo la nuova normativa non ritorna dunque applicabile), il numero di posteggi necessari, risultanti dopo la riduzione del 50% contemplata all'art. 10 Rcpp, sarebbe pur sempre superiore a quello definito dal perito. In effetti questa nuova normativa tecnica indica, di massima, per le università, 0,4 posti auto per studente: ne deriva un fabbisogno massimo, per un istituto con 1'000/1'200 studenti (dati ripresi dalla perizia), di 400/480 posteggi che, in presenza di un livello B della qualità del trasporto pubblico, condurrebbe il loro numero a circa 200/240 unità.

8. L'insorgente sostiene che fa difetto un interesse pubblico alla costruzione dell'autosilo privato in oggetto, che la variante si pone in contrasto con il piano dei trasporti del Luganese e il piano direttore, che le strade di accesso sono insufficienti a sopportare il traffico indotto dall'impianto, che la realizzazione di 100 posteggi a favore dell'USI non ha mai costituito una condizione per il rilascio della licenza edilizia 12 luglio 1999 relativa all'ampliamento della sua sede di Lugano, che manca uno studio di impatto fonico ed ambientale.

8.1. L'obbligo di costruire i posteggi privati costituisce una restrizione della proprietà che vincola il proprietario ad una prestazione (RDAT I-2003 n. 22 consid. 4.2 con rinvii). In concreto, la controversa pianificazione è volta a permettere di creare dei parcheggi privati per due strutture pubbliche già realizzate (riedificazione dell'Ospedale italiano e ampliamento della sede di Lugano dell'USI) che non adempiono quest'obbligo: essa adempie pertanto ad un sicuro interesse pubblico. Com'è già stato ricordato, attraverso la licenza edilizia 31 maggio 2002 con cui approvava la seconda tappa dei lavori di rinnovamento dell'Ospedale italiano, il municipio di Viganello aveva imposto all'PI 3 di realizzare tra 130 e 140 posteggi nell'autosilo allo studio o, in caso di impossibilità, in un impianto da realizzare direttamente sul fondo che ospitava l'ospedale (mapp. 24). Per quanto concerneva invece l'ampliamento

della sede di Lugano dell'USI, come pure è già stato spiegato, era stato il già comune di Viganello a dolersi in via ricorsuale della mancanza di una pianificazione del traffico e dei posteggi dell'istituto nell'ambito del rilascio delle relative licenze edilizie. L'USI si era quindi dichiarata disposta a soddisfare il bisogno di posteggi mancanti nell'autosilo in oggetto. Impegno che aveva condotto al recesso delle impugnative da parte del comune di Viganello. Ora, è certamente vero, come sostiene l'insorgente, che l'obbligo di realizzare 100 nuovi posteggi privati a favore dell'USI al mapp. 24 di Viganello non è stato formalizzato a titolo di onere in sede di rilascio delle licenze edilizie da parte del municipio di Lugano: è quanto, del resto, ha spiegato lo stesso municipio nella presa di posizione 3 gennaio 2007 al Tribunale (pag. 3). Ma questo fatto non è di rilievo per decidere in concreto. Intanto, com'è noto, nello svolgimento del processo pianificatorio, la procedura di rilascio della licenza edilizia serve semplicemente all'attuazione in un singolo caso del piano regolatore; non è quindi atta a sostituirlo, completarlo o modificarlo (cfr. RDAT I-1999 n. 22 consid. 2.2. con rinvii) né direttamente né, tantomeno, indirettamente, vincolando cioè a precise scelte le autorità incaricate di adottare ed approvare il piano regolatore stesso. L'assenza di un onere di realizzazione di posteggi privati inserito nelle licenze edilizie per l'ampliamento del campus universitario di Lugano non è pertanto decisiva. Determinante nella presente procedura pianificatoria è, per contro, di constatare che il campus universitario è stato effettivamente ampliato e che, per questo motivo, abbisogna, in totale, di 200 posteggi, di cui 100 devono essere ricavati fuori dal campus medesimo. La verifica della scelta precisa dell'ubicazione e di quella delle caratteristiche del manufatto - segnatamente la sua esecuzione fuori terra - non rientra invece nel potere di cognizione del tribunale (cfr. consid. 2 che precede): basta che, con queste premesse, non venga disatteso il diritto. 8.2. La controversa pianificazione non è inoltre in contrasto con quella di ordine superiore. Il piano dei trasporti del Luganese (PTL) ha posto le basi per il miglioramento delle condizioni di mobilità a livello regionale. Gli studi di approfondimento mirati di questo piano in vista di inquadrare le proposte dello stesso in un concetto di organizzazione territoriale (Concetto di organizzazione territoriale dell'agglomerato luganese, COTAL, Piano dei trasporti dell'agglomerato, PTA) hanno permesso di elaborare il Modello di organizzazione territoriale dell'agglomerato luganese, costituito da una componente urbanistica e una componente trasportistica e ambientale, che sono state integrate nel piano direttore, alla scheda 10.4. Per quanto concerne tuttavia la componente trasportistica e ambientale, questa scheda si limita a illustrare i principi, mentre gli indirizzi e i provvedimenti pianificatori sono contenuti nelle schede 12.23.1-5. Quo, in particolare, allo stazionamento dei veicoli, che qui interessa, la scheda settoriale 12.23.5, avente come oggetto i piani del traffico comunali e intercomunali, prevede le seguenti misure: una politica dei posteggi pubblici e privati che incentivi l'uso dei posteggi di corrispondenza collocati all'esterno dell'agglomerato e nei nodi intermodali collocati alla periferia dell'agglomerato, la riduzione del numero dei posteggi pubblici e privati nell'agglomerato, in particolare quelli per i pendolari, la sostituzione dei posteggi dell'agglomerato, attrattivi per i pendolari, con i posteggi collocati nei nodi intermodali e posteggi-filtro, l'introduzione di misure di gestione del traffico basate sulla gerarchia stradale che verte sulla concentrazione dei flussi di traffico sulle strade di collegamento principali e, rispettivamente, la liberazione dal traffico delle strade di collegamento interne, la gestione della mobilità per spicchi finalizzata ad evitare gli attraversamenti dei quartieri, l'introduzione di misure di moderazione del traffico nei quartieri, in particolare in corrispondenza delle strade di collegamento interne, l'introduzione di zone a velocità 30

km/h nei quartieri, la caratterizzazione dello spazio stradale attraverso misure di arredo urbano che rendano lo spazio pubblico maggiormente attrattivo e sicuro anche per gli utenti deboli della strada (pedoni e ciclisti), l'introduzione di misure di riqualifica urbanistica negli spazi pubblici della città (piazze) al fine di rendere lo spazio urbano più vivibile ed attrattivo per i cittadini e per i turisti, la definizione di una rete di percorsi ciclabili e pedonali sicura e attrattiva, che inciti all'uso della bicicletta e che favorisca lo spostamento pedonale, il miglioramento dell'accessibilità delle fermate dei trasporti pubblici. La scheda illustra quindi gli strumenti, sulla cui base i comuni dovranno attuare le misure previste rispettivamente modificare i piani regolatori: allestimento di un piano di gestione del traffico dell'agglomerato (più conosciuto come piano della viabilità del polo, PVP), di un piano dei posteggi pubblici dell'area centrale dell'agglomerato (più conosciuto come piano dei posteggi del polo, PPP), di un piano di indirizzo della rete ciclabile e pedonale di interesse locale ed emanazione di una regolamentazione cantonale dei posteggi privati. In concreto, la pianificazione dei posteggi privati per l'Ospedale italiano e per l'USI ossequia quest'ultima normativa. Essa non si pone, inoltre in conflitto con il PPP che, per i posteggi privati, persegue il principio della corretta quantificazione del fabbisogno che consideri la qualità dell'offerta del trasporto pubblico, ancorato nel Rcapp. Va inoltre precisato, a scanso di equivoci, che la riduzione dei posteggi privati preconizzata dal PPP, fase A (rapporto per la consultazione, gennaio 2003), nell'ambito della riduzione dell'offerta di posteggi per pendolari, e che è stata riconfermata nella successiva fase B (rapporto finale, settembre 2007), nella quale il PPP è stato integrato nel PVP, non concerne i posteggi che ricadono nel campo di applicazione del Rcapp, ovvero che sono al servizio di nuovi edifici, ma interessa esclusivamente i posteggi privati realizzati in epoca precedente all'entrata in vigore di questo regolamento su sedimi non ancora edificati e che sono ora proscritti (cfr. art. 12 cpv. 1 Rcapp). 8.3. Il referto peritale allestito dallo studio \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_ esamina anche le conseguenze sulla viabilità provocate dalla costruzione dell'autosilo (pagg. 15-20). Quest'ultimo dovrebbe generare complessivamente ca. 1200 movimenti veicolari giornalieri, di cui ca. 740 caricano già oggi la rete stradale e vengono semplicemente centralizzati. Il traffico indotto risulta pertanto gestibile senza problemi sia a livello di rete stradale principale che locale. Secondo il rapporto, a quest'ultimo riguardo, il maggior aumento del traffico riguarderà via agli Orti, lungo la quale è prevista la costruzione e i relativi accessi, e via alla Pergola, che si diparte da quest'ultima: la prima subirà un incremento tra 120 e 600 movimenti giornalieri, la seconda di ca. 480, che però viene ritenuto smaltibile senza problemi di capacità da entrambe le strade, a senso unico e poco sollecitate (traffico giornaliero medio attuale di 1200 veicoli). Ferme queste premesse, quo alla polluzione provocata dall'impianto (pagg. 21-24), lo studio rileva la conformità della controversa pianificazione sia per quanto attiene l'inquinamento fonico che atmosferico; rimangono riservate - ovviamente - quelle verifiche che possono essere effettuate solo in presenza del progetto di costruzione. Rilevato comunque un peggioramento percettibile della situazione fonica lungo via agli Orti e via alla Pergola, ancorché ricompreso nei limiti legali, il referto consiglia di introdurre un limite di velocità di 30 km/h nell'intero comparto attorno all'Ospedale italiano, per ridurre al minimo il disturbo verso i fondi adiacenti. Provvedimento che, secondo quanto è stato constatato in occasione del sopralluogo, è già stato introdotto. Anche le censure residue del ricorrente vengono quindi a cadere. 9. Sulla scorta di quanto precede il gravame dev'essere parzialmente accolto. La tassa di giustizia è posta a carico del ricorrente e dell'PI 2 proporzionalmente al rispettivo grado di soccombenza (art. 28 PAmM). L'insorgente è

inoltre tenuto a rifondere a quest'ultima, patrocinata da avvocati iscritti nel registro cantonale, delle ripetibili commisurate all'esito della procedura ricorsuale (art. 31 PAmM). Per questi motivi, visti gli articoli sopraricordati; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. § Di conseguenza, la risoluzione impugnata è annullata nella misura in cui approva la possibilità, prevista nell'allegato all'art. 52 NAPR del piano regolatore del comune di Lugano, sezione Viganello, di inserire nel comparto 15b delle zone EAP delle attività "di servizio, e/o uffici, e di un locale di ristoro." 2. La tassa di giustizia, di fr. 3'000.--, è posta a carico dell'insorgente, per fr. 2'500.--, e dell'PI 2, per fr. 500.--. L'insorgente è inoltre condannato a versare all'PI 2 fr. 2'500.-- per ripetibili. 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. LTF). Qualora non sia proponibile il ricorso in materia di diritto pubblico, entro il medesimo termine è ammesso il ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale (art. 113 segg. LTF). 4. Intimazione a : , , ; ; ; . Per il Tribunale cantonale amministrativo II  
presidente  
Il segretario

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