

TI_GERICHTE 90.2019.42 vom 30. Dezember 2024

TI Tribunale d'appello, 2024-12-30, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2019.42

FR: TI_GERICHTE 90.2019.42 du 30 décembre 2024

IT: TI_GERICHTE 90.2019.42 del 30 dicembre 2024

Regeste

Piano regolatore intercomunale del Nuovo Quartiere di Cornaredo (PR-NQC) - Varianti Fase 1 - esame di un vincolo di piazza di giro

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data e il ricorso è tempestivo (art. 30 cpv. 1 LST). Certa è inoltre la legittimazione attiva del ricorrente (art. 30 cpv. 2 lett. b LST).

E. 1.2

Come noto al ricorrente (cfr. STA citata, inc. n. 90.2010.61/ 63-67 consid. 1.2), eventuali pretese espropriative esulano invece dalle competenze giurisdizionali di questo Tribunale, come pure la richiesta di vedersi attribuiti non meglio precisati indici dagli scorpori (cfr. replica, pag. 14). Irrricevibili, in quanto già oggetto di esame da parte del Tribunale, pure le critiche rivolte contro la pianificazione approvata nel 2010 (cfr. anche infra, consid. 7).

E. 1.3

Con queste precisazioni, il gravame, ricevibile in ordine, può essere evaso sulla scorta degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100). La situazione dei luoghi e dell'oggetto della lite emerge con sufficiente chiarezza dai piani e dalle fotografie agli atti, completate dalle viste reperibili su Google Street View (cfr. al riguardo: STF 1C_593/2020 del 12 maggio 2021 consid. 2.1, 1C_382/2015 del 22 aprile 2016 consid. 6.5 e rinvii). Il sopralluogo non appare quindi idoneo a portare ulteriori elementi rilevanti ai fini del presente giudizio, anche perché finalizzato a trovare una soluzione nell'interesse di entrambe le parti. In quest'ottica, nemmeno si giustifica di procedere ad un tentativo di conciliazione. L'art. 23 cpv. 1 LPAm prevede che, in ogni stadio del procedimento, l'autorità può dar luogo ad un esperimento di conciliazione. In concreto, come si vedrà, la prevista piazza di giro si pone in chiaro contrasto con il diritto materiale: non vi è quindi alcuno spazio per delle trattative. Pure da respingere la richiesta di richiamare dal Governo gli atti relativi alla procedura di approvazione del PR-NQC, sfociata con la risoluzione del 30 giugno 2010, come pure la richiesta dei Comuni di integrare nell'incarto gli atti relativi al progetto stradale comunale, in quanto, come emerge dai successivi considerandi, non determinanti per l'evasione della vertenza.

E. 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. 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).

E. 2.2

Il potere cognitivo del Tribunale cantonale amministrativo è invece circoscritto alla violazione del diritto (art. 30 cpv. 3 LST e relativo rinvio agli art. 69 segg. LPAm; RtiD II-2017 n. 9 consid. 3.2, II-2016 n. 43 consid. 4.2 con rinvii). Fanno eccezione - per poter ossequiare l'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT - i casi in cui il Tribunale interviene quale unica autorità di ricorso a livello cantonale (DTF 114 Ib 81 consid. 3, 109 Ib 121 consid. 5; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, n. 64 ad art. 33), segnatamente quindi i casi in cui sono impugnati un diniego di approvazione rispettivamente una modifica d'ufficio del piano regolatore disposti dal Consiglio di Stato (Raffaello Balerna, La protezione giuridica in materia di piani regolatori, in: RtiD I-2015, pag. 203 segg., 214). 3. 3.1. Giusta l'art. 46 cpv. 1 LPAm, 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). 3.2. Il ricorrente lamenta che alle puntuali osservazioni di merito presentate ... il Consiglio di Stato si è limitato ... a riassumerle senza neppure prendere posizione su ognuna di esse; e se lo ha fatto è stato in modo generico (cfr. ad 5 del ricorso, pag. 4). Nella decisione impugnata, pag. 49-50, il Governo, premesso come il vincolo di strada di servizio che grava via C_____ fosse già previsto dal piano del traffico in vigore, di modo che esso non poteva più essere rimesso in discussione, ha tutelato la piazza di giro, trattandosi di una scelta volta ad assicurare la funzionalità della rete viabilistica, segnatamente in ordine all'esigenza di garantire il transito di mezzi pesanti al servizio delle destinazioni di tipo non residenziale ammesse e presenti nel comparto, e quindi sorretta da un sufficiente interesse pubblico. Inoltre, poiché il vincolo non avrebbe creato un pregiudizio irreversibile e grave al mapp. 366, non compromettendone l'edificabilità, non è stata ravvisata alcuna lesione del principio della proporzionalità. Alla luce di queste considerazioni, il Tribunale ritiene che la decisione impugnata fornisca informazioni sufficienti per comprendere i motivi che hanno condotto il Governo ad approvare le varianti elaborate dai Comuni e a respingere il ricorso dell'insorgente. Peraltro la miglior prova della sufficiente motivazione dell'atto impugnato è data dal gravame presentato in questa sede, che contesta nel dettaglio le considerazioni del Consiglio di Stato. Sapere se esse siano inoltre corrette è questione di merito. La censura cade pertanto nel vuoto.

E. 4

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

E. 4.1

con rinvii; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 98-102; Adelio Scolari, *Diritto amministrativo, Parte generale, II ed.*, Cadenazzo 2002, n. 558-594). Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo di 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 di interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (regola della proporzionalità in senso stretto; RDAT II-2016 n. 16 consid. 5.2. con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *op. cit.*, n. 103-106; Scolari, *op. cit.*, n. 595-610).

E. 5

Il ricorrente contesta anzitutto il vincolo di strada di servizio che grava via C_____. Censura poi la mancata distinzione fra il tracciato che va dal suo inizio sino alla biforcazione per la strada SOS e il tracciato seguente su cui si affacciano le sue proprietà. Si tratterebbe infatti, a suo dire, di due situazioni diverse, non assimilabili. Ritiene pure che le rappresentazioni grafiche sarebbero poco chiare. In proposito si considera quanto segue.

E. 5.1

La zona C1 è servita da via C _____, che, dipartendosi da via Sonvico, si estende sul mapp. 363 di Porza, fondo costituito in comproprietà coattiva di spettanza dei 14 fondi fronteggianti, la cui maggior parte è di proprietà privata. Le rappresentazioni grafiche del PR-NQC approvato nel 2010 e oggetto di modifica, ma in particolare il piano del traffico (Tavola 2A) e quello, dallo stesso titolo, dove vengono precisati i calibri stradali e le tipologie di intervento (Tavola 2B), assegnano a via C _____ la funzione di strada di servizio. Il primo tratto (tra lo sbocco su via Sonvico e la pista di ghiaccio) è classificato come SS6: per esso il piano del traffico prevede un calibro di 8.5 m (2 corsie di 2.75 m ciascuna e due marciapiedi di 1.5 m ciascuno). La continuazione di via C _____ (tra la pista di ghiaccio e la piazza di giro) è pianificata come SS5, con un calibro di 7.5 m (2 corsie di 2.75 m ciascuna ed un solo marciapiede di 2 m). Rettamente dunque, nella decisione impugnata, il Consiglio di Stato ha ritenuto che il vincolo di strada di servizio che grava via C _____ non poteva più essere rimesso in discussione, in quanto già previsto dal piano del traffico in vigore. Tale circostanza è peraltro ben nota al ricorrente, che nel suo precedente ricorso davanti a questa Corte aveva contestato anche tale aspetto.

E. 5.2

Le varianti Fase 1 non apportano modifiche significative al piano del traffico. Il rapporto di pianificazione del 12 ottobre 2017 (Rapporto 2017), si esprime, a pag. 44, nei seguenti termini: Strade di PR Come indicato nel cap. 2.7, il sistema viario del comparto NQC è stato consolidato sulla base di progetti definitivi e dunque il Piano del traffico è stato adeguato ai nuovi progetti stradali. Questo comporta, necessariamente, alcune modifiche e adattamenti dei limiti delle zone edificabili e delle AP. Il sistema stradale non viene in alcun modo modificato nella sua impostazione d'insieme e le varianti concernono unicamente degli adeguamenti di dettaglio scaturiti dal progredire della progettazione. Segue, a pag. 44-46, il commento delle modifiche apportate alle strade di servizio SS1, SS2 e SS5. Per quest'ultima il Rapporto 2017, pag. 45, osserva in particolare che: Strada di servizio (SS5) della zona C1 e accesso al cunicolo di sicurezza Già il TCA nella sua sentenza del 16 gennaio 2012, che statuiva sul ricorso inoltrato da alcuni proprietari di fondi inclusi nella zona C1, chiedeva ai municipi di riesaminare, e se del caso, modificare la pianificazione del tratto finale di via C _____ a seguito dell'approvazione del progetto stradale cantonale della strada di accesso SOS. Questo accesso invece di avvenire dalla piazza di giro a nord della zona (oltre il mappale N. 365) è stato realizzato, in applicazione dei disposti della Legge sulle strade (procedura propria), a partire dalla strada coattiva con una biforcazione perpendicolare ubicata tra i fondi N. 343 e 364, dezonando parzialmente la zona C1 (proprietà del Cantone). Questa soluzione più razionale permette di ridurre la lunghezza della strada di servizio SS5. In particolare, la strada può venire accorciata e terminata con una piazza di giro fino a lambire e non più attraversare il fondo N. 365. La superficie di questo fondo non più vincolata a superficie stradale potrà essere assegnata alla zona C1. La contenibilità non viene in pratica modificata. Salvo che per il suo tratto finale, negli allegati grafici (Tavola 2B) la SS5 non subisce cambiamenti: come nel precedente piano del traffico, essa ravvisa un calibro di 7.5 m (2 corsie di 2.75 m ciascuna ed un solo marciapiede di 2 m). La linea di arretramento ai suoi lati è invece ridotta di 1 m, dai precedenti 4 m a 3 m, salvo per la sua parte conclusiva, dov'è previsto il vincolo di piazza di giro, che grava i mapp. 365 e 366.

E. 5.3

Alla luce di queste premesse, le contestazioni del ricorrente risultano infondate. Anzitutto gli allegati grafici concernenti il piano del traffico (Tavola 2A e 2B) risultano chiari e contengono tutte informazioni atte a rendere comprensibile il sistema della viabilità del PR-NQC in generale e, per quanto attiene specificamente via C _____, la sua funzione, la sua qualifica, il suo calibro e gli arretramenti previsti. Inoltre, proprio in ottemperanza a quanto disposto da questa Corte nel 2012, i Comuni hanno provveduto a riesaminare la pianificazione del suo tratto finale, modificandolo nei termini descritti in precedenza. Non è dato infine di vedere il motivo per il quale (e il ricorrente stesso nemmeno lo spiega) il tracciato della SS5 che dalla biforcazione per la strada SOS prosegue verso il mapp. 365 meriterebbe di essere disciplinato in modo diverso. La realizzazione, avanzata di circa 100 m rispetto al tracciato precedente tra i mapp. 343 e 364, della strada d'accesso SOS, aperta a un traffico limitato (mezzi di soccorso e personale della manutenzione), non ha infatti modificato la funzione della strada di servizio né ha fatto venir meno la necessità di disporre della piazza di giro di cui si dirà in appresso.

6. Il ricorrente contesta l'interesse pubblico alla base del vincolo di piazza di giro e la sua proporzionalità, in quanto previsto per servire pochi fondi e di dimensioni inadeguate per permettere le inversioni di marcia. Inoltre il mapp. 366 ne risulterebbe seriamente penalizzato dal punto di vista edificatorio e privato oltretutto di numerosi posteggi e dell'area attualmente destinata per lo scarico dei materiali.

6.1. Secondo l'art. 28 cpv. 2 lett p della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT; BU 1990, 365), sotto l'egida della quale è stato allestito il PR-NQC, le rappresentazioni grafiche fissano in particolare la rete delle vie di comunicazione per i mezzi di trasporto pubblici e privati con la precisazione delle linee di arretramento, le vie ciclabili e pedonali, i sentieri e i posteggi pubblici. Tale disposizione è stata ripresa all'art. 21 LST, secondo il quale il piano dell'urbanizzazione stabilisce i vincoli della rete delle vie di comunicazione (strade, percorsi pedonali, percorsi ciclabili, posteggi pubblici ecc.) con le relative linee d'arretramento (cfr. anche art. 28 del regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011; RLST; RL 701.110). Le piazze di giro fanno parte dell'impianto stradale. Esse assicurano, infatti, che l'impianto stradale sia liberamente fruibile, in sicurezza, da parte di tutti gli utenti (cfr. infra, consid. 6.2.1).

6.2. 6.2.1. In concreto l'interesse pubblico alla base del vincolo di piazza di giro - già attestato, a prescindere dalla sua diversa ubicazione, dal precedente piano del traffico - risulta assodato. Come spiegano i Comuni in sede di risposta, lo stesso è inteso a garantire la possibilità di inversione di marcia al termine di via al C _____, indispensabile per garantire la funzionalità di una strada di servizio a fondo cieco. Pure la necessità di far capo ai mapp. 365 e 366 appare giustificata, ponendosi essi al termine della strada SS5.

6.2.2. Resta da esaminare la proporzionalità del vincolo. Come esposto in narrativa, la tratta SS5 viene abbreviata, terminando all'altezza dei mapp. 365 e 366. Invece di allargarsi in una piazza di giro, appartenente al sedime stradale, su di essi, adiacente la strada, viene ritagliata una superficie di circa 90 m² (= 15 m x 6 m) attribuita alla zona C1 (cfr. piano delle zone 1A), ma indicata come piazza di giro nel piano del traffico 2A e come fascia da mantenere libera e praticabile (piazza di giro) nel piano delle zone 1B. I motivi alla base di questa scelta non sono menzionati nel Rapporto 2017. Riacciandosi ai contenuti dell'art. 29 NAPR-NQC, che prevede in particolare che le aree riservate per la formazione di piazze di giro e piazzuole di scambio non possono essere utilizzate per altri scopi, in sede di risposta davanti al Governo, i Comuni avevano confermato la proporzionalità del vincolo, sottolineando come i sedimi gravati rimanevano comunque dotati di indici. A fronte delle contestazioni,

riproposte in questa sede, relative alle dimensioni insufficienti dell'impianto, essi adducono che le destinazioni di tipo non-residenziale, ammesse nella zona C1, necessitano anche di prevedere un traffico (invero molto limitato, ...) di mezzi con lunghezze dell'ordine di 18 m, che determinano le soluzioni progettuali volte a garantire la funzionalità della rete . Quest'ultima spiegazione risulta ambigua, nella misura in cui non è chiaro se essa si riferisca al tracciato complessivo di via C _____, o alle dimensioni della piazza di giro, la cui forma in effetti, alla luce delle illustrazioni 8 e 9 contenute nella norma VSS 640 052, sarebbe più che altro adatta a consentire manovre a camion di (soli) 8 e 10 m di lunghezza. Ad ogni modo, la questione non merita di essere ulteriormente approfondita e potrà semmai essere riesaminata dai Comuni, poiché in ogni caso non può essere condivisa la modalità "ibrida" prevista per fissare il vincolo (attribuzione alla zona edificabile C1 della superficie, che però è da mantenere libera e praticabile). Oltre che contraria, come visto, a quanto prevedono la LST e l'art. 3 cpv. 1 della legge sulle strade del 23 marzo 1983 (LStr; RL 725.100), essa non garantisce infatti ai Comuni dal profilo giuridico la possibilità di disporre liberamente dell'area gravata, che rimane di proprietà dei rispettivi proprietari, e agli utenti della strada di farne liberamente uso. Ben diversa appare inoltre la realizzazione di una piazza di giro basata su una progettazione tecnica d'insieme nell'ambito di un progetto stradale rispetto a quella realizzata autonomamente dai proprietari secondo la (sola) indicazione che l'area va mantenuta libera e praticabile. Nulla muta al riguardo il tenore dell'art. 29 NAPR-NQC, che non può che essere interpretato conformemente alla garanzia della proprietà e, per quanto riguarda l'ulteriore prescrizione secondo cui una modifica delle loro dimensioni ed ubicazione è possibile unicamente in presenza di un progetto esecutivo che permetta di rispondere in modo adeguato alle esigenze della circolazione, alla luce della giurisprudenza menzionata al consid. 8.3 della citata sentenza inc. n. 90.2010.61/63-67 del Tribunale.

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