

TI_GERICHTE 90.2022.23 vom 6. Dezember 2023

TI Tribunale d'appello, 2023-12-06, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2022.23

FR: TI_GERICHTE 90.2022.23 du 6 décembre 2023

IT: TI_GERICHTE 90.2022.23 del 6 dicembre 2023

Regeste

Variante di PR che prevede l'attribuzione di una strada alla categoria "strada di raccolta"

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data e il ricorso è tempestivo (art. 30 cpv. 1 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; LST; RL 701.100). Certa è inoltre la legittimazione attiva del ricorrente (art. 30 cpv. 2 lett. a LST).

E. 1.2

Il ricorso è dunque ricevibile in ordine e può essere giudicato sulla base degli atti senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100). Ai fini del presente giudizio, la situazione dei luoghi emerge con sufficiente chiarezza dai piani e dalle fotografie agli atti, integrati con le immagini visibili su Google Maps e Street View (cfr., a quest'ultimo riguardo, STF 1C_382/2015 del 22 aprile 2016 consid. 6.5, 1C_138/2014 del 3 ottobre 2014 consid. 2.3, 1C_326/2011 del 22 marzo 2012 consid. 2.1). Il sopralluogo sollecitato dall'insorgente non appare idoneo a portare ulteriori elementi rilevanti ai fini del giudizio.

E. 1.3

In considerazione dell'esito della vertenza, non occorre coinvolgere nella procedura _____, _____, _____, _____ e _____. 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 della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990; LALPT; BU 1990, 365; in vigore sino al 31 dicembre 2011; 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. 1.5

m era comunque insufficiente. In relazione al secondo aspetto occorre invece rilevare che la pretesa di veder comunque approvata la strada SR1, imponendo al Comune di ampliarla in seguito, tramite la presentazione di una variante, oltre a scontrarsi con il chiaro tenore dell'art. 29 cpv. 1 LST, sembra ignorare la possibilità per il Municipio di far capo, se del caso, alla decisione sospensiva (art. 62 LST) laddove venissero presentate domande di costruzione che interferiscono con la pianificazione in itinere .

E. 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).

E. 3.1

L'art. 19 cpv. 1 LPT prescrive che un fondo è urbanizzato se, ai fini della prevista utilizzazione, vi è accesso sufficiente. Tale disposto 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).

E. 3.2

Secondo l'art. 21 LST, il piano dell'urbanizzazione - che costituisce uno dei documenti vincolanti di cui si compone il piano regolatore (cfr. art. 19 cpv. 2 lett. b LST) - 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). Come già sotto l'egida della LALPT, la norma non contiene una definizione delle varie categorie di strade, che sono però indicate nella linea guida cantonale Piano dell'urbanizzazione/Programma di urbanizzazione del dicembre 2014 (Linea guida Urbanizzazione), che ha sostituito il Manuale per la redazione dei piani del traffico del dicembre 2002 a cura del Dipartimento del territorio, che riprendeva quelle elencate all'art. 5 della legge sulle strade del 23 marzo 1983 (LStr: RL 725.100), nella versione in vigore sino al 30 novembre 2012 (BU 2012, 554), rispettivamente nella norma VSS 640.040 b. In particolare, a pag. 19 della Linea guida Urbanizzazione, sono elencati gli oggetti stradali, distinti secondo la loro funzione (autostrada, strada principale, strada di collegamento, strada di raccolta, strada di servizio). La strada di raccolta è quella che raccoglie e distribuisce il traffico a livello locale. La linea guida non indica invece i calibri corrispondenti ai vari tipi di strade se non a titolo esemplificativo all'allegato H. Enuncia, però, a pag. 18, i criteri per definire la rete viaria. Dopo aver illustrato gli obiettivi generali, essa spiega che: Dal profilo materiale la definizione della rete viaria deve essere: ° dimensionata tenendo conto del fabbisogno presumibile di mobilità generato dal progressivo sviluppo del comparto di territorio di riferimento, secondo le destinazioni d'uso previste dal piano regolatore. A tale scopo è necessario valutare il volume di traffico indotto presumibile, a pieno sfruttamento delle zone di PR, da cui discende il dimensionamento teorico degli assi stradali, tenuto conto della quota parte assorbita dal trasporto pubblico; ° dimensionata tenendo conto della compatibilità del traffico indotto presumibile (quantità, velocità, inquinamento fonico e atmosferico) con le altre funzioni specifiche delle strade quali quelle pedonali, ciclabili o di uso del sedime pubblico per scopi d'aggregazione sociale e delle altre funzioni, in particolare quella residenziale. A tale scopo è necessario valutare il volume e la velocità massima del traffico che si reputa essere compatibile con l'ambito urbano di riferimento. Volume e velocità massima che influenzeranno le scelte definitive relative al calibro stradale e all'andamento planimetrico delle strade. Per il dimensionamento del calibro stradale fanno dunque stato le norme VSS 640 201 e 202. Di norma la larghezza necessaria della carreggiata si calcola a partire dalla dimensione dei veicoli ritenuti determinanti a livello di incrocio (auto-auto, auto-camion o camion-camion) e dai relativi margini laterali di sicurezza e di movimento (che dipendono dalla velocità autorizzata o di progetto; cfr. linea guida cantonale Concezione dello spazio stradale all'interno delle località - Dimensionamento, moderazione, arredo e segnaletica del gennaio 2017 [Linea guida concezione spazio], Capitolo B.2, pag. 1).

E. 3.3

Le ordinanze amministrative, quali sono le predette direttive, non costituiscono norme giuridiche (DTF 121 II 478 consid. 2b). Non stabilendo alcun diritto o obbligo per i cittadini, esse obbligano unicamente le autorità subordinate a quella che le ha rilasciate, al fine di regolarne il comportamento interno. Le direttive sono perciò vincolanti per l'amministrazione, ma non per il giudice, il quale può farvi ricorso nei casi in cui concernono questioni di ordine tecnico o se servono a precisare il contenuto di nozioni contemplate da leggi e ordinanze, nella prospettiva di assicurarne un'applicazione uniforme nei confronti degli amministrati (DTF 127 V 57, 122 V 19; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, VIII ed., Zurigo/San Gallo 2020, n. 81 segg.). 4. 4.1. In concreto la variante persegue il duplice scopo di definire da un lato una nuova infrastruttura urbana in grado di determinare e sostenere l'auspicato sviluppo edilizio del comparto, e dall'altro l'ubicazione e la proporzione delle destinazioni d'uso (cfr. Rapporto, pag. 1). Infatti attualmente la struttura insediativa all'interno del comparto si

presenta come segue (cfr. Rapporto, pag. 5): Oggi l'area in oggetto presenta una situazione molto complessa e ricca di contraddizioni ma anche poco chiara, sia per quanto concerne la struttura urbana dell'intero comprensorio, sia per le destinazioni d'uso in essa contenute. La struttura urbana è caratterizzata da edifici che presentano forti differenze tra di loro, sia dal punto di vista delle dimensioni volumetriche, che della tipologia. Non solo, anche l'infrastruttura viaria sembra essere poco chiara e sottodimensionata: difatti essa non riesce a servire tutte le zone del comparto e non può, così com'è oggi, essere di supporto ad un futuro sviluppo urbano. Il concetto generale della proposta pianificatoria si basa su un nuovo disegno insediativo che prevede una nuova organizzazione del sistema viario e una scalarità delle destinazioni d'uso (cfr. Rapporto, pag. 10, e nuovo art. 39 NAPR che vieta nel comparto A l'uso artigianale e commerciale, prescrivendo la residenza per almeno il 70% e i servizi per al massimo il 30%, e che vieta nel comparto B l'uso artigianale, prescrivendo, accanto alla residenza e ai servizi, un uso commerciale per al massimo il 20%).

4.2. In relazione alla struttura viaria, il Rapporto, pag. 10, spiega in termini generali che: La struttura viaria in previsione è formata da una rete di nuove connessioni stradali e pedonali che si intrecciano tra loro e servono in maniera più efficiente l'intero comparto. Essa è formata da:

- ° Una nuova strada di raccolta, arteria interna dell'intero comparto.
- ° Nuove strade di servizio, che connettono tutte le aree del comparto.
- ° Nuovi percorsi ciclo-pedonali

Questa nuova struttura viaria permetterà inoltre di inserire anche comparti sottoposti a regime di zona 30km/h. Per quanto attiene specificamente la strada di raccolta SR1, essa viene così descritta (cfr. Rapporto, pag. 12): L'arteria principale di tale struttura è rappresentata dalla nuova strada di raccolta SR1 che si inserisce da nord ovest sfruttando largamente percorsi già esistenti. In questo modo l'accesso al centro del comparto risulta essere funzionalmente più adatto ad una Zona R3-R4 in forte sviluppo. Con ciò si riesce a definire chiaramente l'accesso all'intero comparto e nel contempo si riesce a rivalutare il meglio possibile il resto della rete, già esistente, senza dover procedere ad allargamenti eccessivi (vedi capitoli successivi). Essa è proposta con una larghezza 5.00 m., 3,50 m di carreggiata e 1.50 di marciapiede, che potrà anche essere previsto a livello, sulla base di un progetto di zona 30km/h. Ciò permette di far incrociare due veicoli o anche un veicolo ed un autocarro (pompieri, nafta, traslochi), ma a velocità ridotta. Oltre alla rete, si migliora dunque la sicurezza, innestando un percorso pedonale sicuro e continuo. Il forte sviluppo della zona R3 e anche R4, che il Rapporto include nell'analisi, perché facente parte dell'intero comparto, nella logica infrastrutturale, è comprovato dal calcolo della contenibilità, esposto a pag. 15, secondo cui il confronto con la situazione odierna (dati forniti dal municipio), mostra che la contenibilità complessiva permetterebbe, rispetto al 2015, un aumento percentuale dell'ordine del 63% (da 746 a 1'219 unità insediative).

4.3. Il Governo, nella decisione impugnata, condivisa la nuova impostazione viaria della SR1 per il suo tratto iniziale che attraversa la zona agricola, ha tuttavia ritenuto che, dal profilo tecnico, essa, nel complesso, non ottemperasse le norme VSS 640 201 e 202, secondo le quali il calibro necessario per permettere l'incrocio di un'automobile ed un veicolo pesante a 30 km/h è di 5.20 m, concludendo che il calibro di 5 m previsto, all'interno del quale ricavare un marciapiede di 1.5 m ed una carreggiata di 3.5 m, non permettesse di assicurare la funzione di strada di raccolta, in quanto il marciapiede non avrebbe potuto essere utilizzato dai veicoli per rendere possibile l'incrocio. Ha concluso indicando che il Comune, a dipendenza dei flussi di traffico che interessano il comparto, potrà riconsiderare il cambiamento della funzione della strada risolvendo le problematiche evidenziate in questa sede, fermo restando la definizione del marciapiede che in un contesto come quello in

oggetto (vicinanza a importanti infrastrutture viarie e di svago), risulta indispensabile per la sicurezza dei pedoni . In proposito si considera quanto segue. 4.3.1. Come esposto in narrativa, secondo il piano del traffico in vigore il primo tratto di via L_____ che giunge fino all'intersezione con via Li_____ (mapp. _____), è attribuito alla categoria strada di servizio SS (calibro esistente e arretramento di 4.0 m sui due lati) mentre quello successivo (mapp. _____) alla categoria strada di servizio SS2 (calibro di 4.50 m e arretramento di 4.0 m sui due lati). Come spiega il Comune nel ricorso e come emerge dalle fotografie agli atti e dalle immagini reperibili su Google Maps, attualmente la strada, priva di marciapiede, presenta complessivamente una larghezza variante tra i 3.0 e i 4.0 m, giungendo in alcuni tratti ai 5 m, grazie agli accordi conclusi con i rispettivi proprietari. Per stessa ammissione del ricorrente, essa appare manifestamente sottodimensionata per rapporto agli obiettivi perseguiti dalla variante. La sua riqualifica in strada di raccolta SR1 è dunque finalizzata a permettere l'accesso al centro del comparto in modo funzionalmente più adatto ad una zona R3-R4 in forte sviluppo , che secondo le citate previsioni, comporterà un aumento percentuale dell'ordine del 63% delle unità insediative. Non a caso ad essa è stata attribuita la funzione di strada di raccolta, di modo che, diversamente da quanto adduce ora il Comune, contraddicendosi, la sua qualifica, alla luce degli obiettivi di urbanizzazione perseguiti, è corretta, non potendo la stessa benissimo mantenere la denominazione di strada di servizio , poiché atta esclusivamente a servire i fondi che la costeggiano. Infatti essa prende avvio da una strada di raccolta (via alla C_____), penetra nel comparto come asse principale e verrebbe a congiungersi con un'altra strada di raccolta, la SR2, se non fosse che, come spiega il ricorrente, intenzionalmente il tratto circa 70 m che precede l'incrocio con quest'ultima, è stato attribuito alla categoria delle strade di servizio per evitare un traffico di attraversamento indesiderato (parassitario) all'interno del quartiere . 4.3.2. Alla luce di queste premesse, a giusto titolo il Governo non ha approvato la SR1. Infatti, come osserva la Sezione, anzitutto il Rapporto non fornisce indicazioni circa i criteri utilizzati per definirne il calibre, né tanto meno esamina il presumibile volume di traffico indotto a pieno sfruttamento delle zone R3 e R4, che rappresenta uno dei criteri fondamentali per determinarlo secondo la citata Linea guida Urbanizzazione, a cui in concreto nulla osta fare ricorso, posto peraltro che il Comune, seppur riferendosi alla Linea guida concezione spazio, ne cita i contenuti a sostegno delle sue tesi. Sotto questo profilo la variante si rivela dunque gravemente lacunosa. Non pone rimedio a questa mancanza il conteggio dei veicoli effettuato dal Comune il 23 maggio 2022 nell'ora di punta della mattina, che, oltre a non essere rappresentativo, si riferisce alla situazione del traffico attuale nel quartiere e non a quella futura. Già per questi motivi la maggior parte degli argomenti addotti dal Comune cadono nel vuoto, in quanto riferiti esclusivamente alla situazione attuale del traffico. In assenza di ulteriori elementi concreti, premature appaiono di conseguenza anche le disquisizioni circa il calibre (corretto) che dovrebbe presentare la SR1 e circa la necessità di eseguire o non un vero e proprio marciapiede (invalicabile) o solo una fascia pedonale, che può essere invasa. Soluzione che dipenderà anche dalla valutazione del volume del traffico lento (ciclabile e pedonale) nel quartiere e/o in provenienza o in direzione delle aree di richiamo, quali _____, le telecabine _____ ecc., in merito al quale il Rapporto non dà indicazioni. Ad ogni modo non si può che convenire con il Governo sul fatto che, in base alle norme VSS 640 201 e 202, il calibre necessario per permettere l'incrocio di un'automobile ed un veicolo pesante a 30 km/h - necessità indicata proprio nel Rapporto, secondo cui ciò permette di far incrociare due veicoli o anche un veicolo ed un autocarro (pompieri, nafta, traslochi), ma a velocità

ridotta - è di 5.20 m, e che, anche a dipendenza degli esiti degli ulteriori approfondimenti che il Comune è chiamato a effettuare, pretenderne il rispetto non appare lesivo del principio della proporzionalità. 4.4. Pretestuosi appaiono infine gli argomenti riferiti alle indicazioni contenute nell'esame preliminare del 16 marzo 2017 come pure i rimproveri mossi al Governo per aver decretato il mantenimento in vigore dell'attuale piano del traffico per la tratta in questione. Per quanto attiene al primo aspetto, infatti, se da un lato il tracciato della SR1 previsto a nord, che si dipartiva secondo il piano sottoposto al Dipartimento, dallo svincolo d'ingresso dell'autostrada, aveva l'evidente svantaggio di frammentare la zona agricola, dall'altro, a pag. 5, l'Autorità aveva esplicitamente indicato che, per il tratto a sud, la larghezza della carreggiata di 3.5 m +

E. 5.1

Per tutti questi motivi il ricorso è respinto.

E. 5.2

Non si preleva tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAm). Non si assegnano ripetibili (art. 49 cpv. 1 e 2 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. Non si prelevano spese né tassa 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 La
presidente
La vicecancelliera

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