

TI_GERICHTE 90.2003.31 vom 23. Juni 2015

TI Tribunale d'appello, 2015-06-23, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2003.31

FR: TI_GERICHTE 90.2003.31 du 23 juin 2015

IT: TI_GERICHTE 90.2003.31 del 23 giugno 2015

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data per entrambi i ricorsi (art. 38 cpv. 1 LALPT, in vigore sino al 31 dicembre 2011; art. 30 cpv. 1 legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011; Lst; RL 7.1.1.1, in vigore dal 1° gennaio 2012).

E. 1.2

Per quanto riguarda l'impugnativa 5 marzo 2003, la legittimazione attiva dei ricorrenti è certa (art. 38 cpv. 4 lett. c LALPT, dal 1° gennaio 2012 art. 30 cpv. 2 lett. c Lst), salvo per quanto attiene alla domanda, prematura, relativa alla formulazione dell'art. 21 cpv. 1 lett. d NAPR, divenuta comunque priva di oggetto a seguito della risoluzione 26 agosto 2003 (n. 3574), che ha approvato la norma nella formulazione adottata dal comune e auspicata dai ricorrenti. Il procedimento è inoltre tuttora retto 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 3.3.1.1). L'alienazione dei fondi in corso di procedura non è quindi atto a influire sulla qualità di parte in applicazione dell'art. 24 LPamm e relativo rinvio alle pertinenti disposizioni della procedura civile (STA 90.2011.130 del 12 febbraio 2014 consid. 1.1., 90.2011.32-33 dell'11 marzo 2013 consid. 1). Il ricorso, tempestivo, è pertanto, ricevibile in ordine.

E. 1.3

L'impugnativa 15 marzo 2004 è invece irricevibile. Essa, che come quella del 5 marzo 2003 è rivolta contro la risoluzione 17 dicembre 2002, è, infatti, tardiva. Nulla muta al riguardo il fatto che il municipio abbia disposto (nuovamente) la pubblicazione delle modifiche d'ufficio decretate dal Governo dal 4 febbraio 2004 al 5 marzo 2004, indicando la possibilità di aggravarsi contro di esse entro 15 giorni dal termine di pubblicazione (cfr. doc. H dei ricorrenti). Visto che la prima pubblicazione (dal 3 febbraio 2003 al 5 marzo 2003, doc. A dei ricorrenti) riporta tutti gli elementi necessari per poter esplicitare l'effetto di notificazione (cfr. Felix Uhlmann/Alexandra Schwank in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [curatori], VwVG Praxiskommentar, Zurigo/Basi-lea/Ginevra 2009, n. 4 segg. ad art. 36) ed è cresciuta in giudicato, ammettere la possibilità di far rinascere il termine d'impugnazione attraverso una nuova pubblicazione sarebbe inconciliabile con il precetto della sicurezza del diritto. Come del resto avviene per chi ha ricevuto la decisione personalmente, il termine che fa stato per la tempestività del ricorso è quello della prima (valida) notificazione (cfr. sul tema della notifica personale RtiD I-2010 n. 20, STA 90.2006.46 del 19 aprile 2007 consid. 1.3, confermata con STF 1C_115/2007 del 1° giugno 2007 pubbl. in: RtiD I-2008 n. 19). Nemmeno il principio della buona fede permette di mettere in scacco questa deduzione, visto che il termine di ricorso era al momento della seconda pubblicazione già ampiamente scaduto (DTF 118 V 190 consid. 3a).

E. 1.4

Poiché la controversa revisione del piano regolatore è stata adottata e approvata in vigore della LALPT, essa dovrà essere esaminata, nel merito, in applicazione di quest'ultima legge (art. 117 Lst).

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. 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 od opportuna. Esso non può però limitarsi ad intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggia 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; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6b, II-1999 n. 27 consid. 3).

E. 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. 3 Lst e relativo rinvio agli art. 61 seg. LPamm; RDAT II-2001 n. 78 consid. 6c, II-1999 n. 27 consid. 3, II-1997 n. 23). 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, ad art. 33 n. 64), 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.

E. 3

I ricorrenti sostengono che le modifiche operate d'ufficio dal Governo sarebbero in contrasto con quanto stabilito dall'art. 15 LPT, con l'autonomia comunale, con la sicurezza del diritto, la garanzia della proprietà e la parità di trattamento. In merito, il Tribunale considera quanto segue.

E. 4

Una restrizione di diritto pubblico è compatibile con la garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) 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.; DTF 129 I 337 consid. 4.1). La legalità, l'interesse pubblico e la proporzionalità costituiscono d'altra parte dei principi giuridici fondamentali, che lo Stato deve sempre rispettare nelle proprie attività (art. 5 Cost.). In linea di massima 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. Tale interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in gioco. 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-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii).

E. 5.1

Giusta l'art. 75 Cost., i Cantoni devono allestire dei piani d'azonamento per assicurare un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e un ordinato insediamento del territorio. A livello legislativo l'obbligo di pianificare è codificato all'art. 2 LPT. Secondo quest'ultima legge, la pianificazione deve avere luogo in diverse tappe: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione. Esse stanno in reciproco rapporto e formano un tutto coerente, di cui ogni parte adempie una specifica funzione. Il piano di utilizzazione - nel Cantone Ticino detto piano regolatore - viene adottato, secondo le indicazioni del piano direttore (art. 6 e segg., 26 cpv. 2 LPT), sulla scorta di un'ampia coordinazione e valutazione (art. 1 cpv. 1 secondo periodo, 2 cpv. 1 LPT) e nell'ambito di una procedura ove è garantita protezione giuridica (art. 33 e segg. LPT) e partecipazione democratica (art. 4 LPT). Il piano regolatore disciplina l'uso ammissibile del suolo (art. 14 e segg. LPT) e attua il contenuto del piano direttore, rendendolo vincolante verso i privati (art. 21 cpv. 1 LPT).

E. 5.2

La Confederazione, i cantoni e i comuni elaborano e coordinano le pianificazioni necessarie ai loro compiti d'incidenza territoriale (art. 2 cpv. 1 LPT). L'obbligo di pianificare è ribadito all'art. 3 LALPT. Per i piani regolatori (art. 24 segg. LALPT) - quest'obbligo si traduce nella disciplina dell'uso ammissibile del suolo (art. 14 cpv. 1 LPT). Essi devono 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 altre zone d'utilizzazione (art. 18 cpv. 1 LPT).

E. 5.2.1

Le zone edificabili comprendono, secondo l'art. 15 LPT nella versione in vigore sino al 30 aprile 2014, i terreni idonei all'edificazione che sono già stati edificati in larga misura (lett. a) e quelli prevedibilmente necessari ed urbanizzati entro 15 anni (lett. b). Di massima, un terreno che adempie queste esigenze va attribuito alla zona edificabile a meno che, dopo una ponderazione globale di tutti gli interessi pubblici e privati in causa, effettuata alla luce dei principi e degli scopi della pianificazione territoriale ancorati agli art. 1 e 3 LPT, debba

venir incluso, parzialmente o totalmente, nel territorio fuori della zona edificabile (RDAT I-2001 n. 49 consid. 3a). I criteri posti dall'art. 15 LPT per l'assegnazione di un terreno alla zona edificabile non hanno pertanto un valore assoluto, ma una portata relativa. Al pari di quelli sanciti agli art. 1 e 3 LPT, questi criteri rappresentano piuttosto degli obiettivi, degli strumenti di valutazione, che - ancorché soddisfatti - non conducono necessariamente all'attribuzione del terreno interessato alla zona fabbricabile, ma devono ancora essere congruamente soppesati e confrontati con tutti gli altri (cfr. la giurisprudenza appena citata; inoltre: Waldmann/Hänni, op. cit., n. 1 e 8 ad art. 15; Alexandre Flückiger/ Stéphane Grodecki, Commentario LPT, n. 40-47 ad art. 15; Piermarco Zen-Ruffinen/ Christine Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 314).

E. 5.2.2

Giusta l'art. 16 cpv. 1 LPT (testo modificato il 20 marzo 1998, in vigore dal 1° settembre 2000), le zone agricole servono a garantire a lungo termine la base dell'approvvigionamento alimentare, a salvaguardare il paesaggio e lo spazio per lo svago o ad assicurare la compensazione ecologica; esse devono essere tenute, per quanto possibile, libere da costruzioni, in sintonia con le loro differenti funzioni, e comprendere i terreni idonei alla coltivazione agricola o all'orticoltura produttiva necessari all'adempimento dei vari compiti dell'agricoltura (lett. a) e i terreni che, nell'interesse generale, devono essere coltivati dall'agricoltura (lett. b; cfr. nello stesso senso l'art. 68 cpv. 1 LALPT, testo modificato il 25 febbraio 2003, in vigore dal 1° giugno 2003 e sino al 31 dicembre 2011). Per quanto possibile devono essere delimitate ampie superfici contigue (art. 16 cpv. 2 LPT). Alla zona agricola, intesa nel suo senso più ampio, espressamente sancito ora all'art. 16 LPT nella versione in vigore dal 1° settembre 2000, ma valido anche in precedenza, dev'essere riconosciuto un ruolo multifunzionale, poiché persegue non solo obiettivi di politica agraria e fondiaria, ma anche obiettivi in ordine agli insediamenti, quale eccellente strumento di prevenzione dell'edificazione sparsa, alla protezione dell'ambiente e a quella del paesaggio (cfr. Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione parziale della LPT del 22 maggio 1996, pubbl. in: FF 1996 III 457 segg., 471, con rinvii).

E. 5.2.3

Il diritto cantonale può contenere prescrizioni su comprensori non attribuiti o il cui azzonamento è differito (art. 18 cpv. 2 LPT). Stante l'obbligo di conferire a tutto il territorio una specifica funzione, l'istituzione di una zona senza destinazione specifica giusta l'art. 28 cpv. 2 lett. n LALPT - che ha sostituito la zona residua prevista dall'art. 16 cpv. 2 lett. a dell'abrogata legge edilizia del 19 febbraio 1973 (BU 1974, 49) - è, di principio, ammissibile solo per quelle aree che non possono ancora ricevere una collocazione definitiva, ovvero per le quali si giustifica un differimento della pianificazione (DTF 112 Ia 315 consid. 3b; RtiD II-2005 n. 15 consid. 6.8.1; RDAT II-2003 n. 53 consid 7.1, I-1996 n. 24; Eric Brandt/Pierre Moor, Commentario LPT, n. 58 ad art. 18; Adelio Scolari, Commentario, Cadenazzo 1996, n. 241a ad art 28 LALPT).

E. 6

Secondo l'art. 7 della legge sulle strade del 23 marzo 1983 (Lstr; RL 7.2.1.2), il piano cantonale dei trasporti previsto dalla legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto del 12 marzo 1997 (RL 7.4.1.3) è lo strumento per promuovere e organizzare la politica cantonale anche in materia stradale. Questo piano, le cui misure con rilevanti effetti territoriali sono riprese nella scheda M1 del

piano direttore, è costituito dai piani regionali dei trasporti che, a loro volta, sono stati ripresi in egual misura dalle schede M2-M5. A seguito della politica federale a sostegno degli agglomerati, che concede i finanziamenti sulla base dei programmi d'agglomerato, è sorta la necessità di trattare congiuntamente i temi della mobilità e degli insediamenti. Ciò ha portato la riunione e semplificazione delle due schede R3 (rete urbana, concetto di organizzazione territoriale del Luganese - COTAL) e M3 (mobilità, Piano regionale dei trasporti del Luganese - PTL) in una nuova scheda R/M3 (rete urbana e mobilità, Agglomerato del Luganese).

E. 7.1

I mapp. 1184 e 742 sono situati nel comparto delimitato a nord da via Lugano, a sud e a est da Via Molinazzo, e a ovest da via vecchio Vedeggio. Come ricordato in narrativa, il Consiglio di Stato ha di principio approvato la zona CO-SE in corrispondenza dei fondi dei ricorrenti. È qui necessario chiarire che la risoluzione impugnata è formulata in modo poco felice per quanto attiene al riassunto delle modifiche d'ufficio riportato a pag. 109, dove l'Esecutivo cantonale dichiara di voler modificare il limite della zona CO-SE. Ora, una simile volontà non emerge affatto né dai considerandi, né dall'esegesi della variante (con riferimento alla precedente modificazione apportata d'ufficio per la zona TER3). Del resto, il Governo non ha assegnato questo territorio a una diversa zona prevista dal piano regolatore o da esso appositamente istituita. Che questa superficie sia invece di principio assegnata alla zona CO-SE, approvata, lo conferma in particolare la formulazione del cpv. 8 aggiunto dal Governo all'art. 42 NAPR, che disciplina appunto la CO-SE. A quest'azzonamento, tuttavia, si sovrappone un vincolo che esclude la costruzione di edifici, che interessa un'area (formata da tutto il mapp. 1184 e una porzione di circa 800 mq del mapp. 742) che è comunque computabile come superficie edificabile. Tale modifica è stata dettata dal fatto che i fondi erano interessati da aspetti di ordine superiore e più precisamente dal tracciato della nuova strada di circonvallazione Agno-Bioggio. Per lo stesso motivo il Governo ha stralciato d'ufficio la destinazione di svago SVA dalla zona agricola contermina, in quanto ritenuta incompatibile con un uso ricreativo.

E. 7.2

Il piano direttore in vigore inserisce la parte ovest del comparto all'esame nell'Area suburbana strategica del Basso Vedeggio 5a mentre la parte est è attribuita all'Area di svago regionale Golfo di Agno, dove sono previste attrezzature di svago, sportive, pubbliche e turistiche (cfr. allegato II "Scenario auspicato dell'organizzazione territoriale", vincolante, della nuova scheda R/M3 del piano direttore, adottata dal Consiglio di Stato il 26 marzo 2014). La scheda R/M3 - che propugna, nel delineare lo scenario auspicato dell'organizzazione territoriale del Luganese, una visione e una trattazione congiunta dei temi legati alla mobilità e agli insediamenti - elenca, fra le misure concernenti la rete viaria e lo stationamento, quelle relative al comparto del Basso Vedeggio che si concretizzano nella strada di circonvallazione Agno-Bioggio, di dato acquisito (cfr. scheda R/M3, 3. Misure, p.to 3.4, pag. 18). Il comparto è pure interessato dalla problematica relativa ai grandi generatori di traffico, trattata alla scheda R8, ciò che ha indotto il comune, come esposto in narrativa, ad adottare nel 2010 una zona di pianificazione.

E. 7.3

Per quanto attiene alla strada di circonvallazione Agno-Bioggio, la scheda R/M3 - che rinvia, sempre al p.to 3.4, pag. 18, alle misure approfondite nell'ambito dei Programmi

d'agglomerato del Luganese di prima e seconda generazione (PAL1 e PAL2) - e le relative rappresentazioni cartografiche prevedono che la nuova strada si sviluppi dall'incrocio delle Cinque Vie di Bioggio al Vallone di Agno. Il tracciato, a partire dalle Cinque Vie di Bioggio, continua con un andamento diagonale fino a Molinazzo (Bioggio), oltrepassa il fiume Vedeggio, si accosta all'A2 ai piedi della scarpata dai Mulini di Bioggio alla Piodella, e prosegue fino alla rotonda delle Bollette, seguendo il tracciato della strada cantonale esistente (via Lugano). Dalla rotonda delle Bollette la strada si dirige verso sud, interessando i mapp. 1184 e 742, e attraversa il piano di Agno in sotterranea (cosiddetto sottopasso di Agno), per poi congiungersi con la cantonale esistente in località Vallone (cfr. anche PAL2, Rapporto finale 14 giugno 2012, pag. 206-207). Nella seduta del 2 dicembre 2008 il Gran Consiglio ha approvato il piano di utilizzazione cantonale stradale ai sensi dell'art. 11 cpv. 2 Lstr (testo modificato il 21 giugno 2011, in vigore dal 1° gennaio 2012 al 1° dicembre 2012, BU 2011, 542) concernente la strada cantonale PA 398 (circonvallazione Agno-Bioggio), volto a salvaguardare il terreno necessario per l'esecuzione dell'opera, che è stato tuttavia annullato da questo Tribunale (STA 90.2009.20-27 del 1° giugno 2010). L'elaborazione del progetto stradale ai sensi dell'art.10 segg. Lstr da parte del Cantone è, invece, tutt'ora in corso. Da notare inoltre che, secondo l'allegato II "Scenario auspicato dell'organizzazione territoriale" della scheda R/M3, il tratto della strada di circonvallazione che dalla Piodella prosegue verso la rotonda delle Bollette per poi scendere verso sud, funge da spartiacque fra l'area di svago regionale del Golfo di Agno e l'area funzionale strategica 5a Basso Vedeggio.

E. 8.1

L'adeguamento del piano regolatore a quanto stabilito dal piano direttore (che vincola unicamente le autorità, art. 9 cpv. 1 LPT) riveste carattere sostanziale: i proprietari, pertanto, devono poter contestare i vincoli posti sui loro fondi, al pari di qualsiasi altro provvedimento previsto dalla pianificazione dell'utilizzazione (in questo senso cfr. STPT 90.1996.27-28, 90.2002.102-106, 90.2005.21 14 aprile 2005 consid. 5.1., riferita all'integrazione delle SAC nei piani regolatori).

E. 8.2

Nel caso concreto, non v'è dubbio che il comparto in parola, in cui sono situati i mapp. 1184 e 742, è vincolato dalle succitate previsioni pianificatorie di ordine superiore. La costruzione della circonvallazione, in particolare, è atta a influire direttamente sul destino pianificatorio dell'area oggetto d'esame. I ricorrenti, tuttavia, non mettono in discussione il tracciato stabilito dalla pianificazione direttrice, che ha determinato la decisione del Governo di modificare il piano adottato dal comune. Non mette qui in conto, dunque, di esprimersi sulle previsioni del piano direttore relative all'ubicazione del manufatto stradale. Resta quindi solo da verificare la soluzione imposta dal Consiglio di Stato per porre in consonanza il piano regolatore con quest'opera.

E. 9

Come visto, il Governo ha ritenuto che il settore in contestazione fosse toccato dal progetto di circonvallazione. Esso ha comunque approvato la zona edificabile anche in corrispondenza di questo lembo di territorio, disponendo però un vincolo d'inedificabilità, mitigato dalla possibilità di conteggiare la superficie come edificabile. La soluzione approntata dal Governo non va esente da critiche.

E. 9.1

La costruzione di una strada cantonale qual è la circonvallazione Agno-Bioggio avviene attraverso il progetto stradale ai sensi dell'art. 10 segg. Lstr. Questa disposizione, nell'attuale versione, è il frutto di un'importante revisione della Lstr, adottata il 12 aprile 2006, in vigore dal 1° gennaio 2007, che ha modificato la procedura di approvazione di questi impianti. Attraverso questa revisione è difatti stata abbandonata la procedura di approvazione dei progetti in due fasi (procedura completa di piano generale, seguita da una seconda procedura di progetto definitivo), che è stata sostituita da quella del solo progetto stradale. Questa soluzione, già scelta dalla Confederazione e da altri Cantoni, permette non solo di guadagnare tempo, ma anche di eliminare tutte quelle incertezze che sorgono in punto alla ripartizione dei contenuti tra le due fasi, soprattutto quando dev'essere svolto l'esame d'impatto ambientale (cfr. il relativo messaggio 11 febbraio 2003, n. 5361, pubbl. in: RVGC, anno parlamentare 2005-2006, vol. 8, pag. 4135 segg., pag. 4157 seg.). La natura, a un tempo pianificatoria e d'autorizzazione a costruire, del progetto stradale elimina inoltre ogni possibile discussione circa la conformità del progetto con la sua base pianificatoria. La duplice indole di questo strumento lo situa, gerarchicamente, al livello dei piani di utilizzazione cantonali (cfr. nello stesso senso il più recente rapporto n. 6309 R, del 1° marzo 2011, della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sul messaggio 9 dicembre 2009 concernente il disegno di legge sullo sviluppo territoriale, pubbl. in: RVGC anno parlamentare 2011-2012, vol. 1, pag. 483 segg., pag. 494). Ciò implica, per quanto concerne gli effetti, che le norme e i piani regolatori comunali in contrasto con il progetto stradale decadono con l'entrata in vigore di quest'ultimo (momento che, per questo strumento, coincide con la sua crescita in giudicato) rispettivamente che i comuni sono tenuti ad uniformare allo stesso i piani già in vigore (cfr. art. 24 cpv. 3, 51 cpv. 3 e 4 LALPT, in vigore sino al 31 dicembre 2011; dal 1° gennaio 2012, art. 18 cpv. 3 e 49 cpv. Lst; STA 52.2014.301/ 320/323 del 27 febbraio 2015 consid. 2.1., 52.2012.57 del 26 giugno 2012 consid. 2.1., 52.2008.273 del 3 febbraio 2009 consid. 4.2.).

E. 9.2

Come visto, allo stadio attuale non è ancora stato pubblicato il progetto stradale relativo alla circonvallazione Agno-Bioggio. Ciò ingenera incertezza circa l'esatta ubicazione dell'opera, non ancora consolidata a livello di pianificazione dell'utilizzazione, ma prevista unicamente da quella direttrice. Il Consiglio di Stato non avrebbe dunque dovuto approvare la zona edificabile in corrispondenza del territorio che riteneva potenzialmente interessato dalla costruzione della strada in forza delle previsioni pianificatorie di ordine superiore. In un simile frangente si giustificava, invece, il differimento della pianificazione comunale attraverso l'istituzione di una zona senza destinazione specifica, nella sua accezione di zona di riserva che attua il differimento della pianificazione (art. 18 cpv. 2 LPT, 28 cpv. 2 lett. n LALPT): zona dal carattere transitorio valida solo per quelle aree che non possono ancora ricevere una collocazione definitiva all'interno del piano regolatore. Il destino pianificatorio del comparto in esame, dunque, avrebbe dovuto essere stabilito unicamente una volta sciolto il nodo relativo all'esatta area occupata dall'infrastruttura, ovvero dopo la crescita in giudicato del progetto stradale relativo alla circonvallazione. A quel momento, infatti, il piano regolatore comunale dovrà essere in ogni caso esaminato e, ove necessario, adattato alla pianificazione di ordine superiore.

E. 9.3

Come visto in narrativa, nel caso concreto è ancora applicabile la LPamm abrogata. In vigenza di questa legge, il Tribunale cantonale amministrativo non poteva modificare la

decisione impugnata a danno del ricorrente (art. 65 cpv. 2 LPamm). Da questa norma giurisprudenza e dottrina avevano dedotto che il Tribunale era vincolato dalle domande avanzate dalle parti (Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 4 ad art. 65). Pertanto, nel caso concreto non entra in linea di conto l'assegnazione del territorio oggetto di contestazione alla zona senza destinazione specifica. Un simile agire costituirebbe un'inammissibile reformatio in peius , poiché escluderebbe l'area in parola dalla zona fabbricabile, ciò che comporterebbe indubbiamente una perdita di valore della proprietà .

E. 9.4

Ne discende che, con la precisazione espressa in precedenza, il provvedimento previsto nel quadro di un piano regolatore, dev'essere comunque considerato sorretto da una valida base legale.

E. 10

La restrizione della proprietà contestata, volta a evitare l'insorgere di contrasti tra la pianificazione dell'utilizzazione e quella direttrice, risponde a un sicuro interesse pubblico. Non è dunque necessario dilungarsi in merito.

E. 11

Resta da esaminare se, inoltre, la modifica operata dal Governo risponde al principio di proporzionalità.

E. 11.1

Innanzitutto il divieto di erigere fabbricati permette senz'altro di raggiungere lo scopo d'interesse pubblico prefisso, ricordato poc'anzi. Esso adempie dunque senz'altro alle regole dell'idoneità. Impraticabili, invece, sono le alternative prospettate dai ricorrenti con le domande poste in via subordinata. Infatti, per quanto riguarda la linea d'arretramento - prescindendo dal fatto che essa esplicherebbe effetti analoghi al provvedimento impugnato - questa presuppone la conoscenza, a oggi non data, del tracciato definitivo della strada. Siccome poi - come visto - quanto previsto dal piano direttore non viene contestato, essa dovrebbe comunque tutelare l'area individuata dal Governo. In merito all'adozione di misure a salvaguardia della pianificazione, invece, dev'essere considerato che in ambito di pianificatorio entra in considerazione unicamente l'istituto della zona di pianificazione (art. 57 segg. Lst). Anche questo strumento, tuttavia, si rivela inadatto. La durata massima del provvedimento è infatti fissata in cinque anni (art. 60 cpv. 2 Lst), prorogabile di altri due al massimo (cpv. 3). Per la progettazione definitiva di opere di grande impatto territoriale e finanziario come la circonvallazione Agno-Bioggio, un arco temporale di sette anni è tuttavia manifestamente insufficiente. Lo prova, del resto, proprio il caso concreto, ove si pensi che la realizzazione di questa struttura impegna le autorità ormai da svariati decenni.

E. 11.2

La pianificazione impugnata risulta anche la meno lesiva degli interessi dei ricorrenti, in altre parole rispetta la regola della necessità (supra , 4). Infatti, pur inibendo l'attività edilizia nell'area interessata dal provvedimento, la modifica decisa dall'Esecutivo permette comunque di computare la superficie colpita come edificabile. A torto i ricorrenti temono che, a seguito dei mutamenti della proprietà fondiaria, tale facoltà sia di fatto preclusa: seppure la formulazione del nuovo cpv. 8 non brilli per chiarezza, appare evidente che la superficie in parola potrà essere computata in relazione all'intero comparto CO-SE e non

unicamente all'interno del singolo fondo. Del resto, l'unica alternativa praticabile allo stadio attuale sarebbe, come visto, più gravosa per la proprietà (supra , 9.). Da ultimo, l'estensione della superficie vincolata non eccede i bisogni della futura opera stradale. In questo senso, appare infondata la censura di disparità di trattamento rispetto ai vicini mappali 735 e 735, che non vengono toccati dalla circonvallazione.

E. 12

Merita piena conferma anche lo stralcio effettuato dal Governo della destinazione di svago, sovrapposta alla zona agricola delimitata a est da Via Molinazzo. Come visto, la variante impugnata circoscrive questa funzione alla porzione ovest e nord-ovest del comparto. Secondo le previsioni di ordine superiore (non contestate, come visto, dagli insorgenti) la porzione ovest del comparto inserito in zona agricola verrebbe infatti invasa dal tracciato della strada di circonvallazione, di modo che l'uso a scopi ricreativi avallato nel 1993 dal Gran Consiglio risulta per intanto irrealistico e impraticabile. Improponibili risultano invece le ulteriori critiche dei ricorrenti, volte a mettere in discussione l'azzoneamento agricolo, censure che avrebbero semmai dovuto essere sollevate davanti al Consiglio di Stato in seguito alla pubblicazione dell'adozione della pianificazione. A ogni buon conto si osserva che, contrariamente a quanto da essi sostenuto, non sarà nell'ambito della variante volta a un aggiornamento generale della tematica dell'agricoltura, ordinata dal Consiglio di Stato nella decisione impugnata (cfr. p.to 8 del dispositivo, pag. 114, che rinvia al punto 5.2 "Decisioni che richiedono l'adozione di una variante del PR", pag. 110, e più precisamente p.to 5.2. lett. C), bensì nell'ambito dell'elaborazione del progetto stradale relativo alla circonvallazione che verrà assegnata una vera e propria funzione pubblica (sedime stradale) al territorio invaso dall'opera, modificandone, di conseguenza, lo statuto pianificatorio.

E. 13

Fermo tutto quanto precede, deve essere anche riconosciuto che il Governo, nella risoluzione impugnata, ha dato seguito alle indicazioni date nel 1993 del Gran Consiglio, limitando al minimo indispensabile i correttivi necessari per porle in sintonia con le previsioni del piano direttore, tutt'ora d'attualità. La relativa censura deve quindi essere rigettata.

E. 14

Pure da respingere è la pretesa violazione dell'autonomia comunale istituito che, notoriamente, non permette di tutelare soluzioni contrarie al diritto (DTF 116 Ia 221 consid. 2c, 113 Ia 192 consid. 2d; RDAT II-1997 n. 23 consid. 2, 1989 n. 26 consid. 2c con rinvii.

E. 15

In esito alle pregresse considerazioni, il ricorso 5 marzo 2003 dev'essere integralmente respinto, mentre quello 15 marzo 2004 è dichiarato irricevibile.

E. 16

La tassa di giustizia segue la soccombenza (art. 28 LPamm), mentre non essendovi parti patrocinatane nemmeno si pone il quesito dell'assegnazione di ripetibili (art. 31 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso 5 marzo 2003 è respinto. 2. Il ricorso 15 marzo 2004 è irricevibile. 3. La tassa di giustizia di fr. 2'500.- è posta a carico dei ricorrenti, in solido. 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. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS

173.110). 5. 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.