

Raccomandata
Lodevole
Consiglio di Stato
per il tramite del
Municipio di Agno
Piazza Vicari 1
6982 Agno

Agno, 15 ottobre 2021

RICORSO

presentato da **VIVIAGNO**, Via Mondonico 7, 6982 Agno, qui rappresentata dai membri di comitato con firma collettiva a due, Gianfranco Rusca, presidente ed Emanuele Verda, membro

avverso la **Variante di Piano Regolatore del comparto Monda-Bolette adottata dal Consiglio comunale di Agno con deliberazione del 12 aprile 2021.**

I. IN ORDINE

A. Competenza

La competenza del Consiglio di Stato è data dall'art. 28 cpv. 1 LST. Giusta l'art. 28 cpv. 3 LST il ricorso è presentato per mezzo del Municipio, che lo trasmette al Governo con le sue osservazioni entro sei mesi dalla scadenza del termine di pubblicazione.

B. Tempestività

La variante di Piano Regolatore (PR) è stata pubblicata dal 1° settembre 2021 al 30 settembre 2021. Inoltrato entro 15 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione (art. 28 cpv. 1 LST), il ricorso è tempestivo.

Prove Avviso di pubblicazione

C. Legittimazione

¹ L'associazione VIVIAGNO è una corporazione di diritto privato dotata di statuti e personalità giuridica (CC 60 segg.) costituita il 1° gennaio 2021 e dotata di Statuto.

² L'associazione ha quale scopo il promovimento e la tutela degli interessi comuni degli associati e delle cittadine e dei cittadini di Agno e si impegna per la gestione razionale del territorio di Agno ed al suo sviluppo economico nel rispetto dell'ambiente e del suo equilibrio, alla salvaguardia della qualità di vita del cittadino. L'associazione potrà adottare provvedimenti a tutela degli interessi degli associati e dello scopo dell'associazione, se del caso con il ricorso alle vie giudiziarie (**doc. 1**).

Prove doc. 1 Verbale assemblea costitutiva e Statuto.

³ In materia di approvazione del Piano Regolatore, è legittimato a ricorrere ogni cittadino attivo nel Comune ed ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione (LST 28) a dipendenza della Variante di Piano Regolatore qui impugnata.

⁴ Questo interesse dev'essere personale, ovvero proprio, diretto ed attuale (sul concetto di interesse legittimo RDAT II-2001 n. 2 consid. 2.1. con rinvii; Borghi/Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, ad art. 43; Benoit Bovay, Procédure administrative, II ed. Berna 2015, pag. 495 segg.; Scolari, Diritto amministrativo, Parte generale, 2.a edizione, 2002, n. 1255 segg.; in particolare circa l'interesse personale e diretto RDAT I-1992 n. 17). Una corporazione di diritto privato, dotata di personalità giuridica, può anch'essa ricorrere ogni qualvolta sia direttamente lesa dalla decisione impugnata nei propri legittimi interessi. Nell'impugnativa occorre l'esistenza di una relazione rilevante della ricorrente con l'oggetto della contestazione. Basta, però, l'esistenza di un interesse degno di protezione dal profilo processuale e non occorre la lesione di diritti soggettivi; anche un interesse di mero fatto, ad esempio di natura economica, ideale o morale può essere sufficiente. Nella fattispecie l'interesse dell'associazione VIVIAGNO alla presente impugnativa avverso la VMB risulta a chiare lettere dal suo scopo associativo e dalla determinazione dei suoi membri (**doc. 2**). La giurisprudenza riconosce comunque ad una corporazione costituitasi come persona giuridica, che non sia lesa nei propri legittimi interessi, la facoltà di interporre ricorso in difesa dei suoi membri quando la potestà ricorsuale a tutela dei diritti in questione compete ai singoli soci, quando la totalità o molti di essi sono toccati dall'atto impugnato e quando gli statuti affidano alla corporazione la difesa di questi interessi comuni (per tutte vedi RDAT I-2001 n. 27 consid. 2.2). La Variante di Piano Regolatore compromette ed aggrava la posizione economica ed i legittimi interessi dei membri dell'associazione, il cui Statuto le affida la difesa di questi interessi comuni. Siano essi riferiti ad una pianificazione proposta che pone in capo al Comune ed ai suoi cittadini maggiori oneri economici senza che siano stati determinati o determinabili, o ancora vincola la futura pianificazione del Comune e quindi il suo sviluppo senza aver ossequiato le norme pianificatorie, e meglio come di scriverà in seguito.

Prove doc. 2 Verbale assemblea generale straordinaria 12 ottobre 2021

⁵ La presente impugnazione raccoglie così le censure all'atto pianificatorio discusse e condivise da tutti i membri dell'associazione VIVIAGNO, i quali presenteranno - per quanto di loro peculiare interesse - singoli ricorsi.

⁶ La ricorrente è quindi legittimata a ricorrere in applicazione dell'art. 28 cpv. 2 litt. b LST.

Prove atti della pianificazione in oggetto
ispezione atti del registro fondiario

D. Oggetto del ricorso

¹ La ricorrente impugna la Variante Monda Bolette (di seguito anche : “VMB”) del Comune di Agno (LST 18 (4)).

² In ambito pianificatorio il comune ticinese fruisce di autonomia, tuttavia senza che questa sia assoluta. Il diritto cantonale determina nel Consiglio di Stato un'istanza di ricorso atta a garantire un riesame completo con pieno potere cognitivo del Piano Regolatore (LST 29), controllando sia la legalità che dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali, nel rispetto del margine d'apprezzamento in capo al comune, necessario per adempiere i loro compiti. L'autorità governativa vigila in particolare a che sia effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi.

³ A mente della ricorrente, l'atto pianificatorio comunale qui impugnato non muove da una corretta ponderazione degli interessi, viola la pianificazione d'ordine superiore così come le norme pianificatorie. Per i motivi qui di seguito espressi.

NEL MERITO

1. Fattispecie

1.1. Situazione e pianificazione vigente

¹ La Variante in oggetto concerne il comparto Monda-Bolette, situato all'entrata del Comune di Agno provenendo da Muzzano attraverso la strada cantonale (via Lugano). Più precisamente, il comparto Bolette si trova sul lato sud della via Lugano e interessa tanto dei sedimi inedificati, come il mapp. 1504, adiacente la strada cantonale, quanto terreni invece occupati da costruzioni, come il mapp 742, che ospita una filiale di Aldi Suisse, e i fondi confinanti a est con quest'ultimo. Il comparto Monda è invece situato a nord della strada cantonale, a confine con il sedime dell'Aeroporto. Esso ricomprende costruzioni come il “World Trade Center” (WTC), il Centro Migros, e l'ex Hotel La Perla.

² Il PR in vigore assegna il comparto Bolette (interessato dalla variante) alla zona Commerciale-Servizi (CO-SE), salvo una porzione a nord-est (appartenente al mapp. 1504), a confine con via Lugano, attribuita zona residenziale semi-intensiva

(R4). Il settore Monda è invece assegnato alla zona Commerciale-Servizi di pertinenza aeroportuale (CO-SEA).

Prove atti della pianificazione in oggetto
 ispezione atti del registro fondiario

1.2. Pianificazione prospettata

¹ Dal canto suo, la VMB istituisce una zona mista Monda-Bolette (ZM) suddivisa in 5 comparti (A, B, C, D ed E), di cui fanno parte, per il settore Bolette, la porzione ovest del mapp. 1504 e il mapp. 742, per il settore Monda, la porzione est del mapp. 812 (Do it + Garden Migros) e il mapp. 800 (ex Hotel La Perla). L'area est del mapp. 1504 è invece attribuita a una zona per attrezzature pubbliche (AP12), dov'è prevista la realizzazione di un giardino pubblico (giardino Bolette). Le aree che ospitano il WTC e il Supermercato Migros sono assegnate alla zona commerciale-servizi CO-SE, divisa nel settore 1 (porzione ovest Centro Migros) e 2 (WTC). Infine, sono previste una zona residenziale semi-intensiva R4 a est del mapp. 742, e una zona residenziale intensiva R6 su due aree molto limitate (una a est dell'area del WTC, tra via Lugano e via Monda, l'altra poco sotto all'angolo tra la via Monda e il settore C della ZM).

² L'edificazione è inoltre subordinata a un piano di quartiere per i settori B, D ed E della ZM e per la zona CO-SE 1 insieme al settore C della ZM.

³ Da ultimo, alcune aree del comparto Monda-Bolette sono assegnate alla zona degli spazi liberi (SUL computabile nel calcolo dell'indice di sfruttamento).

⁴ Il contenuto delle diverse zone può essere riassunto come segue.

⁵ L'art. 43 pNAPR disciplina la ZM. Essa è destinata a uso abitativo o ad attività di produzione di servizi, purché compatibili con l'ambiente abitativo per immissioni e necessità architettoniche. I grandi generatori di traffico (GGT) sono vietati. Nei comparti A e B la SUL a uso abitativo può spaziare tra il 30% e il 60%, nel comparto C tra il 60% e il 100%, e nei comparti D e E dallo 0% al 30%, più altri 20% se in residenza sanitaria assistenziale (RSA) limitatamente al settore D. Il grado di sensibilità al rumore (GdS) è III.

⁶ L'art. 44 pNAPR regola la zona CO-SE, destinandola ad attività di produzione di servizi e fornitura beni; la residenza è esclusa, salvo per necessità di sorveglianza o esercizio. Sono anche qui esclusi i GGT. Il GdS è pure III.

⁷ L'art. 59 cpv. 2 pNAPR stabilisce che la zona AP12, Giardino Bolette, assuma la funzione di parco a servizio del nuovo Quartiere Monda-Bolette, prevedendo posteggi, arredo urbano e percorsi di svago. Il GdS è II.

⁸ L'art. 41 pNAPR, che regola la zona R4, inserisce unicamente, quale modifica, la possibilità di adibire fino al 30% della SUL di ogni edificio all'uso per attività lavorative compatibili con la residenza.

2. Conformità con la Scheda R6 del Piano Direttore, assenza del PAC e contenibilità

2.1. La Scheda R6

¹ La scheda R6 del Piano Direttore è stata approvata dal Consiglio di Stato il 20 maggio 2009 ed è entrata in vigore il 2 aprile 2012. La scheda tratta principalmente il tema delle zone edificabili e del loro dimensionamento. A seguito dell'entrata in vigore, il 1° maggio 2014, dei nuovi disposti della LPT volti a contenere l'estensione degli insediamenti, a migliorare la qualità del tessuto costruito e a favorire un'edificazione concentrata, il Consiglio di Stato ha adottato delle modifiche di questa scheda (insieme a quella delle schede R1 e R10) il 27 giugno 2018.

² Contro l'aggiornamento della scheda sono stati inoltrati svariati ricorsi al Gran Consiglio, che li ha parzialmente accolti con decisione del 21 giugno 2021. Nessun ricorso è stato inoltrato al Tribunale federale, per cui la scheda R6 modificata è entrata in vigore nella versione del 3 settembre 2021, consultabile sul sito dello Stato.

³ Per quanto qui d'interesse, la scheda R6 obbliga i Comuni a verificare il dimensionamento delle zone edificabili. Il risultato, comprensivo della tabella della contenibilità e del compendio dello stato dell'urbanizzazione, va trasmesso alla Sezione dello sviluppo territoriale (SST) al più tardi entro due anni dall'entrata in vigore della scheda. I Comuni sono quindi tenuti, entro due anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento delle zone edificabili da parte della SST, a elaborare il programma d'azione comunale (PAC) per lo sviluppo centripeto di qualità previsto dalla scheda, seguendo la Linea guida pubblicata dal Dipartimento del territorio. Con l'entrata in vigore della scheda, ogni nuova variante pianificatoria in procedura ordinaria o revisione dei PR che incide in maniera significativa sul dimensionamento del PR e sull'assetto insediativo va accompagnata dal PAC (cfr. scheda R6, cap. 3 Misure e cap. 4 Compiti).

Prove atti della pianificazione in oggetto
 ispezione atti del registro fondiario

2.2. Il PAC

¹ Il PAC è uno strumento strategico e operativo con cui i Comuni elaborano una strategia per uno sviluppo centripeto di qualità. Esso serve alle autorità e ai tecnici comunali per orientare le loro azioni e decisioni a incidenza territoriale. Il PAC ha la valenza di uno studio di base ai sensi dell'art. 18 cpv. 2 LST e si presenta come un rapporto scritto accompagnato da piani. Componenti principali del PAC sono i capitoli di analisi e valutazione del tessuto insediativo del Comune, con cui il Comune individua rischi, criticità e opportunità per ottenere uno sviluppo centripeto di qualità, i capitoli sulle strategie (ambiti ed elementi chiave) e i capitoli sulle azioni, cioè sui provvedimenti concreti da adottare per raggiungere gli obiettivi proposti e la loro programmazione.

² Indispensabili per individuare gli ambiti di intervento del PAC sono la verifica del dimensionamento e dello stato delle zone edificabili del piano regolatore ai sensi della Scheda R6. Solo tramite queste verifiche è infatti possibile indicare i luoghi strategici in cui aumentare abitanti o posti di lavoro, rispettivamente i luoghi sensibili in cui diminuirli. Come rilevato precedentemente, la verifica del dimensionamento deve essere avallata dal Dipartimento del Territorio, e rappresenta un prerequisito indispensabile per l'elaborazione del PAC, a sua volta strumento necessario per poter approvare una revisione o una variante significativa di Piano regolatore.

Prove atti della pianificazione in oggetto
 ispezione atti del registro fondiario

2.3. Il Masterplan presentato dal Municipio di Agno

¹ In concomitanza con il licenziamento del Messaggio proponente la Variante di PR Monda-Bolette, il Municipio di Agno ha presentato un Masterplan, sviluppato da Planidea SA e datato formalmente 2020, inteso come documento di base per la futura pianificazione comunale. Esso pone le basi per lo sviluppo urbanistico e definisce diversi obiettivi. Tra questi si citano il raggiungimento di uno sviluppo territoriale ordinato e dimensionato alle potenzialità del Comune attraverso la riqualifica degli insediamenti, la definizione di progetti di densificazione urbana, la valorizzazione degli spazi pubblici aggregativi, la tutela degli spazi liberi naturali, lo sviluppo di un concetto di centralità volto a migliorare la qualità urbana. Il Masterplan studia in una prima parte la situazione pianificatoria attuale, cercando di identificare criticità e potenzialità del territorio attraverso l'analisi demografica e socioeconomica del Comune, unitamente alle sue caratteristiche storiche e ambientali. Una seconda parte è dedicata invece all'identificazione degli elementi

strategici di sviluppo, delle azioni e dei progetti da approfondire e definire affinché gli obiettivi stabiliti possano essere raggiunti.

² In sintesi il Masterplan individua delle ipotesi di sviluppo cui il Municipio auspica; in particolare per il futuro di Agno s'intende aumentare l'attrattività residenziale per famiglie del ceto medio e per i giovani (in compensazione del verosimile invecchiamento della popolazione), limitare il fenomeno della periurbanizzazione tramite modelli residenziali che puntano a una densità di qualità, consolidare il settore artigianale-industriale attraverso misure urbanistiche armoniosamente integrate con il tessuto abitativo e rivalorizzare la riva del lago per scopi insediativi, di svago e turistici-ricreativi.

³ A mente del Municipio il Masterplan includerebbe tutti gli elementi essenziali di un PAC, anticipando quanto sarà richiesto dal Comune in applicazione della scheda R6 del piano direttore cantonale. La variante di PR sarebbe pertanto stata elaborata partendo dagli indirizzi pianificatori definiti dal Masterplan. Ciò che invero è il contrario, inteso che la verifica di tutte le carte pianificatorie, corrispondenza e note interne del Municipio sarà rivelatrice di come il Masterplan sia fin dall'inizio stato concepito intorno ed a giustificazione della VMB, non fosse che per la tempistica di preparazione e realizzazione del documento Masterplan.

⁴ La ricorrente rileva il documento presentato dal Municipio non può essere considerato equivalente a un PAC. Infatti, come si evince dal testo della nuova scheda R6, la premessa necessaria per ammettere la validità del PAC consiste nella verifica della plausibilità del calcolo della contenibilità delle zone edificabili da parte della SST. Solo dopo che l'autorità cantonale ha approvato tale calcolo è possibile allestire un PAC e, successivamente, elaborare delle varianti significative o revisioni dei PR.

⁵ Nella fattispecie, il Municipio di Agno non ha seguito questa procedura vincolante, per cui il dimensionamento delle zone edificabili (comprensivo della tabella della contenibilità e del compendio dello stato dell'urbanizzazione) non è stato previamente approvato dall'autorità cantonale e risulta pertanto privo di valore. In questo senso il Masterplan non può essere equiparato a un PAC.

⁶ Tanto più che, come scritto, è frutto della sola, frettolosa iniziativa del Municipio, che l'ha redatto in fretta e furia, a seguito di puntuali richieste in tal senso giunte da due consiglieri comunali e commissari (oggi membri dell'associazione ricorrente) che obiettavano come la VMB non potesse prescindere da uno studio più ampio di pianificazione. Fretta ingiustificata e Masterplan che non è mai stato preventivamente discusso con il Consiglio comunale, nemmeno con le commissioni (edilizia in particolare), a dimostrare l'elaborazione in sacrestia di un

documento atto solo a giustificare *a posteriori* l'avversata variante di PR. Quest'ultima, prematura ed in contrasto con i disposti del Piano direttore, non può essere approvata.

⁷ Non appare pertanto nemmeno necessario entrare nel merito del contenuto del Masterplan.

Prove atti, corrispondenza e note interne della pianificazione in oggetto.

3. Conformità delle destinazioni prospettate con la pianificazione direttrice

3.1. Programma d'agglomerato del Luganese - Scheda di piano direttore R/M 3

¹ La scheda di piano direttore R/M 3, nella sua versione del 4 marzo 2020, di dato acquisito, coordina i provvedimenti pianificatori con rilevante impatto territoriale riguardanti l'agglomerato del Luganese, attraverso un approccio che considera in maniera integrata i settori della natura e del paesaggio, degli insediamenti e della mobilità.

² La scheda si struttura secondo quanto elaborato nei Programmi d'agglomerato (PAL) di prima, seconda e terza generazione (quest'ultimo abbreviato in PAL3), che puntano a organizzare il territorio in modo da garantire una buona qualità di vita nella regione di Lugano, pur confermandone il ruolo di principale polo economico del Cantone.

³ Per ciò che concerne gli indirizzi per gli insediamenti, la scheda R/M 3 si prefigge di creare una struttura insediativa che rispetti le caratteristiche geografiche, morfologiche, paesaggistiche e funzionali del Luganese. Vengono così identificate due principali entità territoriali, quella delle aree centrali, suburbane e residenziali e quella delle aree periurbane e rurali. In entrambe è necessario frenare la dispersione insediativa, promuovendo in modo mirato lo sviluppo centripeto di qualità e migliorando la struttura urbana. Per quanto qui d'interesse si rileva che lo sviluppo delle attività lavorative è concentrato nel tessuto suburbano di servizio e nel tessuto suburbano misto produttivo in cui s'intende favorire la riqualifica urbana.

⁴ Il Comune di Agno rientra nell'area del Basso Vedeggio, che fa parte del tessuto suburbano di servizio, caratterizzata in particolare da funzioni lavorative, con un contesto residenziale pedemontano e importanti funzioni di svago di prossimità correlate alla persistenza di attività agricole, per cui il piano direttore prospetta un maggiore aumento di addetti, rispettivamente un più contenuto

incremento della popolazione rispetto al resto dell'agglomerato (cfr. scheda R/M 3, cap. 2.3).

⁵ Il PAL3 integra il concetto di sviluppo territoriale del Nuovo Polo Vedeggio (NPV) del gennaio 2012, elaborato dai Comuni di Agno, Bioggio e Manno per indirizzare gli sviluppi futuri del comprensorio. Il NPV suddivide le zone lavorative in 3 categorie: le aree per attività miste amministrative-commerciali-produttive, le aree per attività produttive, e le aree per attività centrali di servizio amministrative-commerciali e di servizio. Il comparto Monda-Bolette è inserito in quest'ultima categoria e si caratterizza per la sua relazione con le zone residenziali intensive e con le zone miste, che affianca. Il NPV ritiene proprio il comparto Monda-Bolette come comparto strategico per la realizzazione di un complesso urbanistico che svolga la funzione di centro d'incontri e d'affari. La realizzazione di insediamenti commerciali in questo comparto è ritenuta illimitata dal NPV, che pone l'accento sulla sua funzione di zona lavorativa. Per questo motivo, recependo le indicazioni del PAL3, la scheda di piano direttore R/M 3 classifica il comparto Monda-Bolette tra i (quattro) poli di servizio amministrativi e commerciali.

Prove atti della pianificazione in oggetto.

3.2. Le destinazioni previste dalla VMB

¹ Come illustrato poc'anzi, la variante in esame prevede la creazione di alcune zone residenziali intensive (R6) e semi-intensive (R4), di un'area per le attrezzature pubbliche (AP 12), di una zona mista (ZM) regolata secondo diversi settori, e di una zona commerciale-servizi (CO-SE) coincidente con attività (lavorative) già esistenti *in loco*.

² La ZM in particolare prevede proporzioni di insediamento residenziale differenti secondo il settore considerato. Come già illustrato, si spazia dallo 0% minimo dei settori D ed E, fino al 100% massimo del settore C.

³ Si evince inoltre dal rapporto di pianificazione che le attività permesse nella ZM dovranno salvaguardare gli indirizzi residenziali. Ciò che viene confermato dall'art. 43 cpv. 1 lett. a pNAPR, secondo cui la ZM è destinata a uso abitativo, mentre la lett. b dello stesso articolo permette le attività di produzione di beni e servizi a condizione che esse siano compatibili con l'utilizzo abitativo. In generale, si osserva inoltre che l'aumento di unità residenziali prospettato con la variante è superiore rispetto all'aumento di posti di lavoro. Il rapporto tra abitanti e posti di lavoro si riequilibra a scapito dei secondi ed è riconducibile alla volontà di diminuire i posti di lavoro nel comparto. Rispettivamente, l'aumento di unità residenziali

permetterebbe, a mente dell'autorità comunale, di colmare il fabbisogno in termini di residenza per il territorio di Agno.

⁴ Già in sede di Esame Preliminare (EP) il Dipartimento del Territorio aveva espresso delle riserve riguardo all'orientamento della variante di PR del comparto Monda-Bolette. L'autorità cantonale aveva in particolare rilevato come il PAL 3 confermasse la vocazione di polo per servizi amministrativi e commerciali con centro d'incontro e d'affari, connesso con l'Aeroporto e complementare con il centro del Borgo di Agno. Il Dipartimento ha dunque chiesto al Municipio di riverificare e affinare la quota tra contenuti residenziali e quota destinata ai servizi in ragione della pianificazione regionale di livello superiore.

⁵ Il Municipio ha preso atto delle osservazioni del Dipartimento, senza darvi però alcun seguito. Lo stesso dà infatti per scontato, nel rapporto di pianificazione, che il comparto Monda-Bolette debba evolvere verso una destinazione con una forte componente residenziale perché il Comune necessita di residenze, dato che la popolazione è in crescita e che il Comune è anche un luogo di residenza.

⁶ Ora, è difficile identificare una vocazione (di zona) lavorativa all'interno di un settore in cui almeno il 60% (e con possibilità di arrivare al 100%) della SUL dev'essere destinato alla residenza e dove si prescrive un'area verde minima del 40%, come è il caso del comparto C della ZM-C (art. 43 cpv. 1 lett. d, cpv. 7 lett. a pNAPR). Non stona meno con questo orientamento quanto prescritto per i settori A e B, dove la residenza può attestarsi sino al 60% della SUL, divenendo predominante. Tanto più che il settore A è quasi per intero occupato dal supermercato di Aldi Suisse e dal suo parcheggio, per cui è d'acchito escluso che si possa anche solo raggiungere la quota minima residenziale del 30% della SUL prevista dall'art. 43 cpv. 1 lett. d pNAPR. Ciò dimostra che la pianificazione di questo settore è puramente mirata a sostenere l'indirizzo prettamente residenziale dell'adiacente (e ineditato) comparto B e della pure confinante zona R4. Infine, ciò che più colpisce per un polo a vocazione lavorativa è che, salvo per i settori D ed E, per tutti gli altri comparti è fissato un utilizzo residenziale minimo. Anche i vincoli inseriti dalle nuove norme riguardo la realizzazione di spazi privati aperti al pubblico e che possono essere dedicati anche allo svago (art. 43 cpv. 2 lett. c pNAPR) lasciano trasparire l'intenzione del Comune di scostarsi delle consegne della scheda R/M 3 di piano direttore e di indebolire pesantemente la vocazione di polo di servizio amministrativo e commerciale - e quindi lavorativa - del comparto Monda-Bolette, per dar vita, in realtà, ad una nuova, estesa zona residenziale, sotto le mentite spoglie di una ZM.

⁷ In effetti, tenendo in considerazione il massimo sfruttamento possibile a livello residenziale, incluso il 20% aggiuntivo del settore del settore D nel caso di

realizzazione di residenza sanitaria assistenziale, si ottiene una media del 60% di SUL che può essere destinata all'uso abitativo all'interno della ZM.

⁸ La variante di PR Monda-Bolette disattende pertanto la pianificazione di ordine superiore, segnatamente le consegne della scheda R/M 3 del piano direttore, vincolante per l'autorità comunale (art. 9 cpv. 1 LPT, 16 cpv. 1 LST). Pertanto la pianificazione proposta non può essere approvata, ma dev'essere adattata agli indirizzi prestabiliti e acquisiti a livello cantonale (cfr. art. 16 cpv. 2 LST).

Prove atti della pianificazione in oggetto.

4. Esposizione alle immissioni foniche nella ZM

4.1. Il rumore nel comparto Monda-Bolette e la verifica da parte del Municipio

¹ Come già rilevato dall'EP esperito dal Dipartimento del territorio, il comparto Monda-Bolette è fortemente esposto al rumore proveniente dalla strada cantonale e dall'esercizio dell'aeroporto. Ancora oggi non è dato sapere se l'attività dell'aeroporto diminuirà negli anni a venire, né, come già menzionato, è chiaro in quale misura la strada cantonale verrà declassata a seguito della realizzazione della circonvallazione Agno-Bioggio, che potrebbe potenzialmente ridurre il carico di rumore sul comparto in esame, ma la cui tratta è tutt'ora indefinita.

² Preso atto di questi elementi, l'autorità cantonale ha indicato la necessità di svolgere valutazioni basate su dati certi in modo da stabilire l'intensità delle immissioni nei punti più esposti al rumore. In particolare è stato domandato di presentare una valutazione basata sul PR in vigore con edificazioni secondo il massimo potenziale edificatorio, così come un'altra valutazione dello scenario futuro (orizzonte 2030), secondo il massimo potenziale edificatorio previsto e senza la circonvallazione.

³ Tramite il rapporto di pianificazione, il Comune si è limitato a riportare lo stato dell'esposizione ai rumori così come rilevato dall'Ufficio Protezione Rumori della SPAAS a seguito della posa dell'asfalto fonoassorbente lungo la strada cantonale, prevista con il Piano di Risanamento Fonico (PRF) del Luganese elaborato dal Cantone. La situazione rilevata nell'ambito del PRF non può tuttavia essere ritenuta compatibile con le richieste avanzate dal Dipartimento del Territorio in sede di EP. Infatti, l'estratto grafico del PRF si limita a constatare se gli edifici esistenti saranno ancora esposti a eccessivo rumore successivamente al risanamento. Tali rilievi svolgono unicamente la funzione di verificare l'efficacia e la proporzionalità delle misure previste dal progetto stradale, così come quella di

fornire la base per giustificare la concessione di facilitazioni per le installazioni fisse pubbliche ai sensi degli artt. 14 e 15 OIF.

⁴ Per quanto concerne il carico fonico rappresentato dall'esercizio dell'aeroporto, il rapporto di pianificazione allega l'estratto delle valutazioni foniche esperite in merito al progetto di ampliamento 2025. Dalle isofone allegate al rapporto si osserva che in corrispondenza del comparto oggetto della variante sarebbero rispettati i valori di pianificazione (VP) indicati per un GdS III.

⁵ Il Municipio di Agno non ha pertanto condotto una sufficiente analisi delle immissioni foniche cui sarà sottoposto il comparto Monda-Bolette. Da una parte, l'estratto del PRF è inidoneo a indicare se e quanto nuovi edifici saranno esposti al rumore, e questo perché, oltre al fatto che l'analisi fonica allestita in sede di progetto stradale non considera evidentemente gli edifici inesistenti, il grado di sopportabilità del rumore dipende tanto dal GdS attribuito alla zona quanto dalla destinazione degli edifici stessi. Dall'altra parte, l'analisi dell'esposizione alle immissioni foniche deve prendere in conto, contemporaneamente, sia il rumore prodotto dalla strada sia quello prodotto dall'esercizio dell'aeroporto, sommandoli.

⁵ A titolo informativo si allegano gli estratti riguardanti l'esposizione al rumore dovuto al traffico stradale relativi al comparto in esame per il 2016 e per l'orizzonte 2036, disponibili sulla piattaforma OASI.ti.ch. Da queste immagini si deduce che i mappali in prossimità della via Lugano subiscono un carico fonico fin oltre i 70 dBA, ciò che evidentemente, nel quadro dell'elaborazione di una variante di Piano regolatore, richiede particolari attenzioni, soprattutto se si prevede la realizzazione di comparti anche solo parzialmente residenziali.

⁶ Il Municipio si è quindi limitato a considerazioni incomplete, talora unicamente basate sulla situazione attuale, soprattutto per quanto concerne il carico fonico prodotto dalla strada cantonale (dove si deve tenere in conto anche la diminuzione dell'efficacia delle funzioni fonoassorbenti del nuovo asfalto nell'orizzonte 2030), che non rispondono alle richieste avanzate dall'autorità cantonale in sede di EP e non forniscono sufficienti informazioni per poter determinare se le nuove destinazioni di zona possano essere approvate sotto il profilo dell'esposizione al rumore.

⁷ Occorre poi ricordare che, secondo l'art. 24 cpv. 2 LPAmb, laddove esistano delle zone edificabili non ancora urbanizzate per la costruzione di abitazioni o di altri edifici destinati al soggiorno prolungato di persone, qualora i valori di pianificazione fossero superati, le stesse devono essere destinate a usi meno sensibili al rumore, eccetto che, nella parte preponderante di tali zone, i valori di pianificazione possano venir rispettati mediante misure di pianificazione,

sistemazione o costruzione. Tale situazione si verifica nella ZM proposta tramite la variante, e in particolar modo nel settore B, ineditato ed a contatto con via Lugano, ma potenzialmente anche negli altri settori che non hanno mai ospitato immobili a uso residenziale. In assenza di una valutazione sufficientemente concreta e approfondita del carico fonico, non è dunque possibile determinare se le prescrizioni imposte dal diritto ambientale federale possono essere rispettate. Inoltre, l'art. 43 pNAPR, pur prevedendo l'elaborazione di piani di quartiere per i diversi settori, non prescrive alcuna restrizione circa la modulazione delle destinazioni nelle diverse porzioni della ZM in funzione dell'esposizione alle immissioni foniche. Rimandare la soluzione di questi quesiti all'elaborazione di piani di quartiere o addirittura di licenza edilizia costituirebbe una violazione del dovere di pianificare del Comune (art. 2 cpv. 1 LPT, art. 3 cpv. 1 LST). Si prende tuttavia atto del fatto che il rapporto di pianificazione riconosca il bisogno di adottare misure architettoniche per neutralizzare le immissioni.

⁸ Va precisato che l'applicabilità dell'art. 24 cpv. 2 LPAmb, appena richiamata, non è minimamente pretestuosa ed anzi quantomai pertinente, sol se si pensa che in sede di EP lo stesso Dipartimento aveva sollecitato il Comune a dimostrare che il comparto Monda-Bolette risulti sufficientemente urbanizzato, per quanto concerne la viabilità (traffico e posteggi), per far fronte all'aumento delle unità insediative (nell'ordine del 31%) propugnato tramite la variante qui osteggiata. Requisito che, in assenza a tutt'oggi di dimostrazione, dev'esser considerato come non dato.

Prove atti della pianificazione in oggetto,
 estratto rumore OASI (2016+2036) (doc. 3)

4.2. Grado di sensibilità al rumore della ZM

¹ L'art. 43 cpv. 10 pNAPR prevede il grado di sensibilità al rumore (GdS) III per l'intera ZM, indistintamente dalla vocazione più o meno residenziale dei diversi settori.

² L'art. 43 cpv. 1 OIF definisce i GdS in base alle destinazioni di zona. Giusta la lett. a di questa disposizione il GdS I è riservato a zone che richiedono protezione elevata come quelle a destinazione ricreativa. La lett. b prevede il GdS II per quelle zone in cui non sono ammesse aziende moleste, come le zone destinate all'abitazione oppure agli edifici e gli impianti pubblici. La lett. c assegna il GdS III alle zone in cui sono ammesse aziende mediamente moleste, come le zone destinate all'abitazione e alle aziende artigianali (definite zone miste) e le zone agricole. Infine, secondo la lett. d il GdS IV è indicato per le zone in cui sono ammesse aziende fortemente moleste, come le zone industriali. L'art. 43 cpv. 2 permette di declassare di un grado le zone con GdS I o II se già esposte al rumore. Il declassamento va tuttavia utilizzato con cautela, in situazioni in cui né un

mutamento dell'utilizzazione della zona né un risanamento dell'impianto che provoca rumore possono entrare in linea di conto o appaiono insufficienti per conseguire il rispetto dei valori limite di immissione determinanti per il grado di sensibilità che dovrebbe essere normalmente assegnato alla zona in discussione (STA 90.2007.43 del 4 novembre 2008, consid. 4.3 con rinvii a DTF 121 II 235 consid. 5b e ad ANNE-CHRISTINE FAVRE, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Ginevra 2002, pag. 235 segg.).

³ In linea di massima la giurisprudenza federale in materia di attribuzione del GdS alle zone fabbricabili prevede che si attribuisca un GdS III a una zona la cui destinazione è chiaramente definita e che viene regolamentata secondo i disposti di un'effettiva zona mista, ossia di una zona che permette attività mediamente moleste e abitazioni (cfr. STF 1A.315/2005 del 13 marzo 2008, consid 8.2.2).

⁴ Nella fattispecie, l'art. 43 cpv. 1 pNAPR prevede in primis l'uso abitativo. Infatti, come già illustrato, la ZM in questione permette di sfruttare mediamente fino al 60% della SUL totale dei vari settori per l'uso abitativo, rendendo quest'ultimo preponderante e mascherando sotto la denominazione di ZM quella che è in realtà una zona residenziale (intensiva, per di più). Le attività produttive di servizi devono invece essere, per parte loro, compatibili con questo utilizzo, come pure già indicato. Alle stesse spetta, di conseguenza, una funzione subordinata rispetto a quella residenziale.

⁵ Di conseguenza, la ZM concepita tramite la variante in questione non corrisponde alla zona mista così come definita dall'art. 43 cpv. 1 lett. c OIF. Infatti, la vocazione determinante della ZM in oggetto è quella residenziale, dove non sono permesse attività moleste ai sensi dell'art. 43 cpv. 1 lett. b OIF. Alla stessa dev'essere, di conseguenza, assegnato il GdS II in applicazione della predetta normativa.

⁶ Ora, tenuto conto del notevole inquinamento (attuale, ma anche futuro) cui è esposta la zona ZM e di quanto prescrive l'art. 22 LPAmb, l'unica soluzione praticabile per tentare di permettere il rilascio di licenze edilizie per progetti di immobili con contenuti abitativi è quella di assegnare alla stessa il GdS III, ossia di elevare di un livello (ovvero declassare) il GdS della zona, desensibilizzandola dall'inquinamento fonico, in barba a quanto prescrive l'art. 43 OIF. È quanto propone l'autorità comunale con l'avversata variante. Una tale manovra, che conduce alla realizzazione di abitazioni di scadente qualità, perché potranno essere esposte a un inquinamento fonico nettamente superiore alla norma (65 dBA anziché 60 dBA), ma soprattutto pregiudizievoli per la salute di chi vi abita (è oramai risaputo che il rumore è causa di malattie e decessi), non è però permessa dalla giurisprudenza, perché si pone in urto frontale con il principio secondo cui i

luoghi destinati all'abitazione devono essere preservati il più possibile da immissioni nocive o moleste come l'inquinamento dell'aria e il rumore (cfr. art. 3 cpv. 3 lett. b LPT; inoltre art. 1 cpv. a^{bis} LPT).

⁷ È del resto semplicemente impensabile che il Consiglio di Stato possa avallare questo artificio pur di permettere a tutti i costi di creare delle zone edificabili destinate (per la prima volta) alla residenza di tale indole. Il GdS III impiegato dallo stesso Comune depone semmai a favore del pedisequo rispetto delle indicazioni vincolanti del piano direttore, secondo cui il settore Monda-Bolette dev'essere attribuito ad attività lavorative, e meglio amministrative e commerciali.

Prove atti della pianificazione in oggetto.

5. Sostenibilità finanziaria della variante

⁸ Quale componente del piano regolatore, il rapporto di pianificazione deve informare - tra l'altro - sui costi delle opere previste dallo stesso e sulle modalità di finanziamento (art. 19 cpv. 3, 24 LST, 31 cpv. 2 RLst). In precedenza questo specifico ruolo era svolto dal programma di realizzazione (art. 26 e art. 30 dell'orabrogata legge cantonale di applicazione della LPT del 23 maggio 1990, LALPT, BU 1990, 365), il quale era inteso come un preventivo di massima degli interventi a carico dell'ente pubblico, volto a dimostrare la sostenibilità finanziaria del piano regolatore e, di conseguenza, l'attuabilità dei vincoli dallo stesso predisposti (cfr. riassuntivamente RtiD I-2012 n. 10 consid. 6.2 con rinvii). In assenza delle testé prescritte indicazioni di carattere economico, la giurisprudenza non riconosce la dimostrazione del bisogno di vincolare i fondi privati per la realizzazione delle opere pubbliche. Perché la mera intenzione del Comune di realizzare delle opere pubbliche, come le aree di svago, non è sufficiente per sostenere un vincolo a carico di una proprietà privata; per riuscirci il Comune deve inoltre rendere concretamente plausibile la capacità di poter soddisfare le sue esigenze, avuto riguardo anche alle conseguenze economiche legate alla loro realizzazione (*ibidem*).

⁹ Detto più semplicemente, in mancanza di informazioni sui costi e sulle modalità di finanziamento delle opere previste dal piano regolatore fa difetto la prova dell'interesse pubblico preponderante che permette all'ente pubblico di riservare i terreni privati a questo scopo (*ibidem*). Ciò che comporta l'annullamento della restrizione, fatta salva - ovviamente - la possibilità del Comune di ripresentarla nel rispetto della legge.

¹⁰ Il Dipartimento del Territorio ha pubblicato già nel 2007 una direttiva indirizzata ai Comuni che concerne la sostenibilità finanziaria dei Piani regolatori e il

programma di realizzazione. Tramite la direttiva si deduce che il rapporto di pianificazione deve contemplare un confronto tra i costi di realizzazione degli elementi pianificati diluiti nella durata del piano (indicativamente 15 anni) con la capacità finanziaria e il debito pubblico, o la capacità d'indebitamento, del Comune. La copertura dei costi della pianificazione, che deve basarsi nella misura minore possibile sull'indebitamento, può avvenire tramite autofinanziamento (ammortamento + risultato di esercizio), tramite sussidi (federali, cantonali) o tramite contributi causali (i.e. contributi di miglìoria). Tutti questi elementi devono apparire nel programma di realizzazione in modo da fornire un'informazione chiara sulla portata finanziaria del Piano regolatore (o variante) in adozione.

¹¹ Nel caso concreto, il rapporto di pianificazione indica un investimento complessivo di circa CHF 1'154'500. Gran parte dei costi sono assorbiti dalla realizzazione del Giardino Bolette (CHF 861'000), mentre il piano dell'urbanizzazione costituisce la seconda voce di spesa più rilevante (CHF 255'500). Per quanto riguarda la copertura dei costi, l'art. 43 cpv. 2 lett. c pNAPR demanda ai privati l'assunzione degli oneri di realizzazione e di manutenzione straordinaria degli spazi privati aperti al pubblico, mentre l'ente pubblico sostiene la manutenzione ordinaria. Laddove sono previsti piani di quartiere, invece, l'allestimento di un programma di realizzazione è rimandato al momento dell'elaborazione dei progetti. Per il resto, il rapporto di pianificazione indica che il finanziamento andrà richiesto nell'ambito delle singole procedure edilizie per quel che concerne le opere comunali, e che queste opere andranno realizzate a tappe e in funzione dell'avanzamento dei singoli progetti.

¹² La Variante di piano regolatore in esame omette dunque di giustificare con la precisione richiesta dalla legge la sostenibilità finanziaria della pianificazione. Non è infatti dato sapere l'orizzonte di realizzazione delle opere pubbliche prospettate, né tanto meno in che modo il Comune intenda provvedere al loro finanziamento.

¹³ Inoltre, per quanto riguarda il Giardino Bolette, principale voce di spesa, il rapporto di pianificazione risulta molto vago circa l'entità dei costi di realizzazione, limitandosi ad esporre, in tutto e per tutto, l'importo totale degli stessi. Non prende inoltre in considerazione i costi di manutenzione dell'impianto, che non saranno di certo indifferenti. Fanno pertanto già difetto le basi che permettano valutare la sostenibilità finanziaria di quest'opera; sostenibilità che, a sua volta, se data, potrebbe confortare l'interesse pubblico all'imposizione del vincolo ed alla sua attuazione. Poco importa sapere che il terreno verrà ceduto gratuitamente al Comune. È invece imprescindibile poter disporre di una stima attendibile dei costi di realizzazione del parco e degli oneri di manutenzione affinché si possa poi valutare l'attuabilità del vincolo, requisito imprescindibile per poterne poi riconoscere l'interesse pubblico.

¹⁴ Anche il fatto di rinviare la richiesta dei crediti al momento delle singole procedure edilizie e di non prevedere una realizzazione a tappe almeno indicativa degli anni in cui si intende considerare l'inizio delle opere è contraria all'obbligo del Comune di valutare la sostenibilità finanziaria della variante di PR. Tale agire non permette infatti di valutare con sufficiente concretezza cosa comporterà la realizzazione delle opere per le casse comunali, e non dà nemmeno certezza che il Comune abbia considerato con serietà la realizzazione di tutto ciò che prevede di fare.

La variante di PR in esame non può pertanto approvata anche per questo motivo.

Prove atti della pianificazione in oggetto.

6. Prelievo del plusvalore

¹ La VMB comporta diversi cambiamenti di azionamenti per svariati fondi. Come rilevato in precedenza, viene istituita una ZM con prevalente vocazione residenziale. Allo stesso tempo, alcune fasce di terreno sono attribuite alla ZR4 e alla ZR6. Si aprono pertanto, grazie all'implementazione della variante in oggetto, possibilità di sfruttamento immobiliare che possono essere particolarmente redditizie.

² Giusta gli artt. 92 segg. LST il Comune è tenuto a prelevare un contributo per i vantaggi rilevanti ingenerati da misure di pianificazione. L'art. 93 cpv. 1 LST definisce la nozione di vantaggio rilevante; è tale un aumento di valore di un fondo derivante dalla sua assegnazione alla zona edificabile, da un aumento di almeno 0.2 punti dell'indice di sfruttamento o 1.5 punti dell'indice di edificabilità o da un cambiamento di destinazione che genera plusvalore importante.

³ Nella fattispecie, gli atti della pianificazione si limitano ad affermare che le modifiche in oggetto non soddisfano i criteri dell'art. 93 cpv. 1 LST. Tale opinione non è convincente e, prima di tutto, non è per nulla comprovata. Non è difatti *a priori* escluso che alle possibilità edificatorie aperte dalla nuova variante (che permette un forte sfruttamento a uso residenziale della ZM, prevede la riqualifica più redditizia del sedime dell'ex Hotel la Perla e attribuisce alle zone residenziali semi- e intensiva diverse superfici) possano corrispondere dei rilevanti aumenti di valore per i fondi interessati. Omettendo di presentare una qualsivoglia stima in merito e limitandosi ad affermare genericamente che i criteri dell'art. 93 cpv. 1 LST

non sono adempiuti, il Comune viene meno ai suoi obblighi imposti in materia di prelievo del contributo di plusvalore.

⁴ Anche questo rilievo osta all'approvazione della variante.

Prove atti della pianificazione in oggetto.

Per questi motivi,

viste le norme alla fattispecie applicabili, riservato un più ampio sviluppo del fatto e del diritto in corso di causa, si chiede sia giudicato

1.

Il ricorso è accolto.

1.1. La variante di Piano regolatore adottata dal Consiglio Comunale di Agno con deliberazione 12 aprile 2021 concernente il comparto Monda-Bolette non è approvata.

1.2. Gli atti sono retrocessi al Comune perché elabori una nuova variante compatibile con gli indirizzi di pianificazione e le norme di diritto superiori.

2.

Protestate tasse, spese e ripetibili.

Con osservanza

Il Comitato

Il presidente

Emanuele Verda

Gianfranco Rusca

Allegati menzionati