

Rapporto

numero	data	Dipartimento
4921 R		
4921 A R	20 novembre 2002	TERRITORIO

della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sui messaggi 15 settembre 1999 e 5 febbraio 2002 concernenti la procedura di ricorso contro la scheda di coordinamento del Piano direttore cantonale (PTL), in particolare la scheda-oggetto 12.23.2.5 sulla nuova strada di circonvallazione Agno-Bioggio, adottata dal Consiglio di Stato il 25 novembre 1998

1. CONSIDERAZIONI DI ORDINE GENERALE

1.1 Piano Direttore, PTL e circonvallazione Agno-Bioggio

Il Gran Consiglio si è già più volte espresso su questioni inerenti il Piano dei Trasporti del Luganese in ambito pianificatorio e più precisamente:

- rapporto n. 4473 del 19 febbraio 1997 sulla procedura di ricorso contro l'adozione della scheda di coordinamento di dato acquisito 12.23, adottata dal Consiglio di Stato il 31 maggio 1994;
- rapporto n. 4774 dell'11 settembre 1998 sulla procedura di ricorso contro l'adozione del I° aggiornamento della scheda di coordinamento 12.23 del Piano direttore cantonale - Piano dei trasporti del Luganese (PTL) -, adottata dal Consiglio di Stato il 19 dicembre 1997 (decisione del Gran Consiglio dell'8 ottobre 1998);
- rapporto n. 4833 del 22 febbraio 1999 concernente l'approvazione del piano generale per la correzione della strada cantonale (A398) e la costruzione del nuovo valico doganale del Madonnone, in territorio del Comune di Croglio, nell'ambito del Piano dei trasporti del Luganese – Basso Malcantone;
- rapporto n. 4834 del 22 febbraio 1999 concernente l'approvazione del Piano generale della galleria Vedeggio-Cassarate;
- rapporto n. 5183 del 15 maggio 2002 sulla procedura di ricorso contro il II° aggiornamento del PD sul PTL: scheda di coordinamento 12.23.1-5 relativa al Piano dei Trasporti del Luganese (II aggiornamento) e scheda 10.4 sul Modello di organizzazione territoriale dell'agglomerato Luganese, adottate dal Consiglio di Stato il 14 marzo 2001.

In questi documenti è ricostruibile l'intero percorso pianificatorio del Piano dei Trasporti del Luganese.

La presente procedura concerne unicamente un ben preciso tratto stradale e cioè il percorso della circonvallazione Agno-Bioggio. Non vengono toccate o contestate questioni generali concernenti il Piano dei Trasporti del Luganese come concetto e nemmeno viene messa in discussione la necessità di una circonvallazione degli abitati di Agno e Bioggio.

Non è quindi necessario addentrarsi ulteriormente in questioni generali concernenti il PTL e il suo consolidamento pianificatorio.

1.2 Contenuto e rappresentazione del piano direttore

1.2.1 Contenuto sostanziale del piano direttore

Già in passato¹ la scrivente Commissione ha dovuto chinarsi sulla questione concernente il contenuto e la valenza delle indicazioni del Piano direttore e di riflesso delle pianificazioni di livello inferiore. Si coglie l'occasione per un'approfondimento di questo tema che, come si vedrà, anche in questo esame assume un'importanza notevole.

Giuridicamente il contenuto è descritto nell'Art. 5 cpv. 1 OPT:

«Il piano direttore indica i risultati essenziali della pianificazione nel Cantone e della collaborazione con la Confederazione, i Cantoni vicini e i Paesi limitrofi in vista dello sviluppo territoriale auspicato; definisce l'indirizzo della pianificazione e collaborazione ulteriori, in particolare con indicazioni per l'attribuzione delle utilizzazioni del suolo e per la coordinazione dei singoli ambiti settoriali, e menziona i passi necessari.»

La letteratura distingue i concetti di pianificazione direttrice ("Richtplanung") e piano direttore ("Richtplan"). Il secondo è la rappresentazione momentanea, in un preciso istante temporale, dello stato della pianificazione direttrice che invece è continua e in costante evoluzione. *«Der Richtplan ... (ist ein) Durchgangsplan, nicht Endpunkt. Im Kontext einer stetigen Planung wirkt der Richtplan als „Momentaufnahme“, als „Ergebnisprotokoll“, als „tableau d'affichage“. Er ist einerseits Ergebnis der vorangehenden Planung und Zusammenarbeit, andererseits Bezugspunkt sowohl der Aufgabenverwaltung durch die Fachbereiche als auch aller weiteren Richtplanung: eine Etappe auf dem Weg zur erwünschten Raumordnung. ...»*²

Del resto Schürmann³ precisa che:

«Die Anordnungen der Richtplanung sind von ihrer Natur her nicht als parzellengenau verbindlich zu verstehen, so dass der Nutzungsplanung ein ihr angemessener Konkretisierungsspielraum zusteht. Darüber hinaus lassen Lehre und Rechtsprechung Abweichungen vom Richtplan zu, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, vorher den Richtplan förmlich zu ändern; ferner können neue Erkenntnisse ein Abweichen vom Richtplan rechtfertigen, und schliesslich entfällt eine Bindung dann, wenn sich der Richtplaninhalt im Nutzungsplanverfahren als rechtswidrig oder unmöglich erweist, zumal wenn sich der betroffene Grundeigentümer gegen den Richtplan als solchen nicht zur Wehr setzen konnte.»

Adelio Scolari⁴ indica che

«Essi (nдр: i piani direttori) non devono anticipare i successivi piani di utilizzazione (in particolare i successivi piani regolatori) specialmente con determinazioni molto dettagliate. Al contrario, devono indicare nelle linee generali e con un grado di approssimazione insito nelle determinazioni su vasta scala, le misure pianificatrici che si rendono necessarie nell'ottica dello sviluppo su tempi lunghi (DTF 102 1a 172). Non devono quindi dare indicazioni precise e

¹ Rapporto 5183R del 15 maggio 2002 sulla procedura di ricorso contro il II aggiornamento del PD sul PTL: scheda di coordinamento 12.23.1-5 relativa al Piano dei Trasporti del Luganese (II aggiornamento) e scheda 10.4 sul Modello di organizzazione territoriale dell'agglomerato Luganese, adottate dal Consiglio di Stato il 14 marzo 2001.

² Pierre Tschannen, Massnahmen der Raumplanung, Richtpläne der Kantone in .Aemisegger/ Kuttler/Moor/Ruch; Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zurigo 1999, pag. 8 di "Vorbemerkungen zu Art. 6-12".

³ Leo Schürmann, Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern, 1995, dritte Auflage, pag. 111

⁴ Adelio Scolari, Diritto amministrativo, Cadenazzo 1993, parte speciale, n. 823, pag. 465.

definitive né sull'importante suddivisione in zona edificabile da un lato ed in zona agricola e forestale dall'altro, né sui limiti precisi e definitivi delle varie zone (DTF 105 1a 227, 232)».

È pacifico che queste considerazioni possono essere estese anche su altre parti di piano direttore, segnatamente i tracciati delle future strade.

1.2.2 Contenuto formale del piano direttore

La Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) prescrive all'Art. 8 il contenuto minimo del Piano direttore e più precisamente:

Art. 8 - Contenuto minimo dei piani direttori

I piani direttori indicano almeno:

- a. le modalità di coordinazione delle attività di incidenza territoriale in vista dello sviluppo auspicabile;*
- b. i tempi e i mezzi previsti per l'attuazione di questi compiti.*

A complemento di questa disposizione legale concernente i requisiti minimi, vi è l'indicazione dell'art. 8 dell'Ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT):

Art. 8 - Direttive

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (Ufficio federale), dopo aver sentito i Cantoni e i servizi federali, emana direttive tecniche per l'allestimento dei piani direttori.

A proposito della "Forma del Piano direttore" le direttive federali ai sensi dell'Art. 8 OPT⁵ indicano (Punto C 3.1) che:

«In linea di principio, i Cantoni sono del tutto liberi per quanto concerne la configurazione e l'esposizione della rappresentazione grafica e testuale. Per agevolare il coordinamento fra i Cantoni limitrofi nonché fra i Cantoni e i servizi federali, è necessaria una certa unitarietà dei piani direttori, in particolare delle rappresentazioni grafiche».

«Poiché la rappresentazione grafica e il testo non sono a se stanti, ma devono integrarsi a vicenda e formare un insieme - il piano direttore -, ...»

A livello di legislazione cantonale il contenuto formale del piano direttore è ripreso dall'Art. 13 LaLPT:

«Il piano direttore cantonale è costituito da obiettivi pianificatori cantonali, da schede di coordinamento e da rappresentazioni grafiche.»

Il piano direttore si compone dunque sia del testo sia delle rappresentazioni grafiche che si completano a vicenda. In altre parole, un piano direttore non può essere costituito né unicamente dal testo, né unicamente dalla rappresentazione grafica, ma nemmeno una parte è preponderante nei confronti dell'altra (Art. 6 OPT).

⁵ Il piano direttore cantonale; Guida alla pianificazione direttrice, Direttive in conformità dell'art. 8 OPT, Dipartimento federale di giustizia e polizia, Ufficio federale della pianificazione del territorio, marzo 1997.

1.2.3 Il testo

Le direttive federali indicano che:

«Il testo del piano direttore deve essere chiaramente distinto dalle motivazioni e dalle altre informazioni accessorie. ...»

Tschannen⁶, a questo proposito, precisa che per ogni oggetto il testo deve contenere in modo vincolante:

- il titolo dell'oggetto;
- il numero;
- la classificazione in "dato acquisito", "risultato intermedio", "informazione preliminare";
- l'Autorità competente per l'esecuzione e gli enti coinvolti;
- le indicazioni per gli ulteriori passi, sia concreti che procedurali;
- richiamo delle basi decisionali.

Dal punto di vista sostanziale, in caso di oggetti pianificatori non localizzabili e generali, la parte costitutiva del testo deve contenere la completa affermazione pianificatoria. In caso di oggetti pianificatori localizzabili, il testo deve contenere le affermazioni concettuali e programmatiche e le eventuali indicazioni alle Autorità, ma non la descrizione dell'oggetto.

Le indicazioni in riguardo agli ulteriori passi, tenuto conto del carattere vincolante dato dall'art. 9 cpv. 1 LPT, devono essere formulate in modo strutturato e preciso.

Le parti costitutive delle schede di coordinamento devono essere esplicitamente definite come parti vincolanti del testo del piano direttore e devono essere chiaramente distinte dalle indicazioni sulla situazione di partenza e dalle spiegazioni che, invece, hanno carattere esclusivamente informativo.

1.2.4 La rappresentazione grafica

A proposito della scala della rappresentazione grafica, l'Art. 6 OPT prescrive che di regola questa debba essere 1:50'000. Le direttive federali precisano che:

«La scala 1:100'000 non è adatta per la rappresentazione grafica del piano direttore, poiché consente solo un'assegnazione territoriale imprecisa. Si consiglia invece di scegliere la carta nazionale 1:100'000 come carta di base e di ingrandirla nella scala 1:50'000. In questo modo è possibile sgravare la rappresentazione grafica del piano direttore da una miriade di dettagli informativi e quindi renderla meglio leggibile».

A proposito del contenuto dei piani Tschannen⁷ indica che tutti i singoli oggetti devono essere descritti nel testo del Piano direttore; sul piano devono essere rappresentati nella misura in cui sono localizzabili. Il medesimo autore è comunque cosciente della problematica della precisione di questi piani:

«Die räumliche Präzision des Karteneintrages richtet sich nach der Art der raumwirksamen Tätigkeit und dem erreichten Stand der Abstimmung. Die Karte hat im Wesentlichen die Wahl zwischen der symbolhaften Signaturen und konkreten Flächen oder Linien. Flächen und Linien haben den Nachteil, dass sie an den Nutzungsplan erinnern und den Richtplan definitiver erscheinen lassen, als er es rechtlich sein kann; sie sollten darum nur soweit eingesetzt

⁶ Pierre Tschannen, op. cit., pag. 14 dell'art. 8.

⁷ Pierre Tschannen, op. cit., pag 12 all'art. 8

werden, als die Zwecke der Planabstimmung eine ins Einzelne gehende Lokalisierung gebieten».

La rappresentazione grafica deve dunque rappresentare gli oggetti di piano direttore solo nella misura in cui questo è necessario per lo scopo del piano direttore stesso. Una precisione eccessiva nella rappresentazione (ad esempio la scala 1:25'000) potrebbe indurre a credere che ad esempio il tracciato di una strada sia già fissato nei minimi dettagli, ciò che a livello di piano direttore non può essere il caso.

1.2.5 Classificazione degli oggetti di piano direttore

La differenziazione in base allo stato del coordinamento avviene tramite l'assegnazione a categorie prefissate dall'Autorità federale⁸:

- *progetti già coordinati in considerazione delle ripercussioni territoriali essenziali (dati acquisiti);*
- *progetti non ancora coordinati, ma in merito ai quali si può già dire con chiarezza quali sono gli ulteriori passi da compiere in materia di coordinamento (risultati intermedi);*
- *idee sui progetti, siano esse generali o non ancora pronte per il coordinamento che potrebbero avere ripercussioni rilevanti sullo sviluppo territoriale (informazioni preliminari).*

Tschannen⁹ ritiene che la categoria "dato acquisito" sia destinata per oggetti di piano direttore che - nell'ottica dell'Autorità pianificante - abbiano raggiunto la fine del processo di valutazione. Questi oggetti sono quindi maturi per una decisione, perché le questioni di principio e di localizzazione sono chiarite nell'interesse generale. Il piano direttore deve quindi solo ancora contenere le indicazioni su quali passi giuridici o amministrativi sono necessari per provocare delle decisioni giuridicamente vincolanti. Malgrado questo incarico all'Autorità (d'altronde previsto anche dall'art. 9 cpv. 1 LPT), i "dati acquisiti" a livello di piano direttore rimangono indicazioni pianificatorie, suscettibili di revisioni e adattamenti nello spirito dell'art. 9 cpv. 2 LPT.

Considerato che a livello di "dato acquisito" nel nostro Cantone è possibile una prima via ricorsuale, il peso di queste indicazioni pianificatorie probabilmente risulterà maggiore rispetto ad altri cantoni che non prevedono questo rimedio. A mente della scrivente commissione, compito del Gran Consiglio (e di riflesso di questo livello di piano direttore) è di confermare (o di smentire) eventuali scelte di principio, senza per altro entrare in dettagli che solo la pianificazione successiva, segnatamente quella di utilizzazione, potrà fissare in modo giuridicamente vincolante (Art. 18 LaLPT).

1.2.6 Corridoi e tracciati

A proposito dei tracciati di future strade, gli esempi delle direttive federali differenziano pure fra

- corridoi in cui un futuro tracciato potrà inserirsi e
- ubicazione approssimativa di un futuro tracciato.

La differenza fra i due concetti non è evidente e ancora più difficile è la loro definizione precisa. Ciononostante qualche indicazione è possibile: un **corridoio** può contenere, in un'ampiezza di alcune centinaia di metri o anche di più, diverse varianti di tracciato che

⁸ Guida alla pianificazione direttrice (op. cit.), punto D 3.32

⁹ Pierre Tschannen, op. cit., pag 9 all'art. 8

non si differenziano come concetto (ad esempio aggiramento a sud di un abitato), ma che, a seconda del tracciato scelto, hanno delle implicazioni diverse (e quindi conflitti di tipo e grado diverso). È probabile che un corridoio di varianti, proprio perché i conflitti di utilizzazione non sono ancora tutti valutati e risolti, non potrà avere lo statuto di “dato acquisito”.

Viceversa, l'ubicazione approssimativa di un futuro **tracciato** presuppone che i conflitti di utilizzazione siano stati risolti o sono risolvibili senza stravolgere la scelta fatta. In questo caso un tracciato potrà (ma non necessariamente deve) ricevere l'attributo di “dato acquisito”. Malgrado ciò, il tracciato non è un progetto e quindi non può ancora tenere conto di tutti i problemi tecnici che verranno risolti a livello di piano generale che nel nostro ordinamento rappresenta la pianificazione di utilizzazione, giuridicamente vincolante. Per potere progettare il piano generale è necessario ancora un certo spazio di manovra rispetto alla scelta di tracciato eseguita a livello di piano direttore. Quanto questo spazio di manovra possa essere ampio non può essere definito in termini generali e nemmeno in termini di distanze. Tenuto conto dell'aspetto principale della pianificazione direttrice, si può però affermare che il progetto può discostarsi dal tracciato pianificato fintanto che non crei nuovi conflitti non risolti a livello di piano direttore o impedisca la coordinazione di quelli individuati e risolti.

1.2.7 Valenza giuridica del piano direttore

L'art. 9 cpv. 1 della LPT prescrive che il piano direttore è vincolante per le autorità. Questo aspetto è determinante affinché il Piano direttore possa esplicitare la sua efficacia quale strumento della pianificazione coordinatrice.

Tschannen¹⁰ ritiene che la forza del piano direttore sia dovuta a tre componenti:

- giuridica, attraverso la quale il piano direttore fornisce un contributo alla decisione, ma non la prende in modo giuridicamente vincolante;
- sostanziale, nel quale il piano direttore fornisce un contributo alla motivazione della decisione ma non ne tocca tutti gli aspetti;
- temporale, considerando che il piano direttore dà un contributo alla decisione giuridica e sostanziale solo per un lasso di tempo determinato.

Considerati i suoi effetti (per sua natura limitati) sui piani giuridico, sostanziale e temporale, il piano direttore fornisce unicamente un contributo alla decisione e non può, da solo, provocare decisioni giuridicamente vincolanti nei rapporti fra le autorità pubbliche e i privati, proprio perché, per definizione, il piano direttore è vincolante solo per le Autorità.

Tuttavia la legislazione federale prescrive, seppure indirettamente, che in generale i provvedimenti di incidenza territoriale debbano essere conformi alla pianificazione direttrice approvata (Art. 30 LPT). Concretamente l'Autorità competente deve verificare la congruenza dei piani di utilizzazione con il piano direttore (Art. 26 LPT).

1.3 Rielaborazione, adattamento e aggiornamento del piano direttore

Considerato che la pianificazione direttrice è in costante evoluzione, si pone il problema dell'attualità del piano direttore che, come si è visto, è la fotografia in un preciso istante del processo pianificatorio. È evidente che con il passare del tempo, l'evoluzione della

¹⁰ Pierre Tschannen, op. cit., pag 3 all'art. 9

pianificazione direttrice fa sì che la situazione fissata nel piano direttore si discosti sempre maggiormente dalla situazione attuale.

Vengono definiti tre gradi di modifica del piano direttore:

- rielaborazione, eventuale frutto del periodico riesame decennale prescritto dall'art. 9 cpv. 3 LPT;
- adattamento, ai sensi dell'art. 9 cpv. 2 LPT;
- aggiornamento, concernente cambiamenti nel testo e/o nella rappresentazione grafica, senza modifica della decisione vincolante.

Per i primi due tipi di modifica è necessaria la decisione formale, secondo i disposti della LaLPT, mentre per il terzo, come si vedrà più sotto, è sufficiente l'aggiornamento d'ufficio, a condizione che vengano regolarmente divulgate le modifiche.

Se la differenza fra la rielaborazione decennale e l'adattamento puntuale è ben definita nella legge e nella letteratura, più sottile e difficile risulta la definizione della differenza fra adattamento e aggiornamento.

Le direttive federali¹¹ prescrivono che

«Gli aggiornamenti sono modifiche del piano direttore nell'ambito delle istruzioni di coordinamento prestabilite, nonché degli obiettivi, dei principi e delle indicazioni (criteri orientativi) delineati nelle decisioni sul piano direttore.

Gli aggiornamenti devono essere effettuati periodicamente. L'Ufficio federale della pianificazione del territorio e gli altri destinatari degli uffici interessati devono esserne immediatamente informati».

Tschannen¹² a proposito dell'aggiornamento ("Fortschreibung"), scrive che

«Soweit die vom Richtplan gesteuerten Koordinationsprozesse „im Rahmen seiner Anweisungen“ (Art. 11 cpv. 3 OPT) fortschreiten, ohne dass die im Plan vorgezeichnete „Richtung“ verlassen wird, gelten die dadurch hervorgerufenen Änderungen im Richtplan als rechtlich irrelevante „Fortschreibung“».

Come si vede il concetto di aggiornamento si distingue sostanzialmente da quello di adattamento ("Anpassung") definito dal Tribunale federale¹³ come segue:

«Eine vorgängige Anpassung des Richtplans – vor Erlass einer abweichenden Nutzungsplanung - wird vor allem bei grösseren, ins Gewicht fallenden Änderungen verlangt, also dort, wo es um Vorhaben geht, die sich verantwortlich in den Raum nur dadurch einfügen lassen, dass sie die Richtplanung durchlaufen

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt Abweichungen vom Richtplan zu, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, vorher den Richtplan zu ändern».

Concretamente gli aggiornamenti possono essere frutto, ad esempio, dell'evoluzione della pianificazione direttrice nell'ambito dei passi prescritti dalla scheda oggetto, dell'esito delle decisioni concernenti le pianificazioni di utilizzazione o di decisioni prese a livello politico (ad esempio rinuncia alla costruzione di un impianto a seguito dell'esito di una votazione popolare).

¹¹ Il piano direttore cantonale; Guida alla pianificazione direttrice; op. cit. D 5.3 Informazione sullo svolgimento della pianificazione e sull'aggiornamento del piano direttore.

¹² Pierre Tschannen, op. cit., pag. 22 all'art. 9

¹³ DTF 119 Ia, pag. 368

Benchè Tschannen¹⁴, fra gli esempi, indichi che la modifica di categoria da “risultato intermedio” a “dato acquisito” sia in generale da considerare un semplice aggiornamento, nel nostro cantone una modifica di categoria a “dato acquisito” implica sempre una decisione formale ai sensi dell’Art. 18 LaLPT, considerato che a livello di “dato acquisito” è prevista la possibilità di ricorso al Gran Consiglio.

Il Cantone Grigioni¹⁵ ha definito gli “aggiornamenti” (nel senso di “Fortschreibung”) come “adeguamenti progressivi”:

«Piccole correzioni e modifiche di poco conto dal punto di vista della materia e dell’incidenza territoriale non richiedono un adeguamento formale del piano direttore. Si tratta di modifiche che rientrano nel quadro dello sviluppo territoriale predefinito. Mediante l’adeguamento progressivo il piano direttore si mantiene aggiornato. Tale responsabilità ricade sul Dipartimento dell’interno e dell’economia pubblica, che effettua una procedura di consultazione presso gli interessati (Comuni, Regioni, Uffici cantonali, Confederazione). Tutti i contenuti non soggetti ad approvazione (situazione iniziale, spiegazioni ed informazioni) possono essere adeguati senza procedura formale.»

Nel caso del nostro cantone, le considerazioni di questo rapporto dovrebbero portare ad una più efficace gestione delle modifiche del piano direttore. Attualmente, infatti, viene applicato con rigore lo strumento dell’adattamento, portando con sé una decisione formale ai sensi degli Art. 18 e 19 LaLPT, ogniquale volta viene effettuata una modifica, indipendentemente dalla sua portata. A mente della commissione della pianificazione lo strumento dell’aggiornamento¹⁶ deve entrare in considerazione per quei casi che non implicino modifiche sostanziali. Nel contempo si otterrebbe uno snellimento della gestione delle modifiche del Piano direttore, senza per questo sminuire la competenza di questo Gran Consiglio, riaffermata in occasione del dibattito sulla revisione della LaLPT per quanto concerne la procedura di approvazione del piano direttore stesso¹⁷.

Benché il diritto federale sia chiaro in merito alle modalità di aggiornamento (vedi direttive federali¹⁸ e indirettamente Art. 11 cpv. 3 OPT), il diritto cantonale ticinese non prevede esplicitamente l’istituto dell’aggiornamento e soprattutto l’autorità competente, come è invece il caso per il Canton Grigioni (Art. 51 cpv. 3 OPTC¹⁹).

Il legislatore ordinario che statuisce in questa veste come Autorità giudiziaria cantonale di ultima istanza può colmare questa lacuna di diritto cantonale. Si cita a tal proposito²⁰:

«Es fragt sich, ob die Anerkennung des richterlichen Rechts als Rechtsquelle des Verwaltungsrechts nicht dem Grundsatz der Gewaltenteilung widerspricht, wonach den Justizorganen nur die Rechtsanwendung, nicht die Rechtssetzung zukommt. Sodann stellt sich die Frage, ob die Gerichte durch die eigene Entscheidung gebunden sein können.»

¹⁴ Pierre Tschannen, op. cit., pag. 23 all’art. 9

¹⁵ Cantone Grigioni, Dipartimento dell’interno e dell’economia pubblica, Piano direttore cantonale, progetto RIP 2000, stato fine 2000, punto 1.6.3, pag. 10.

¹⁶ Il Consiglio di Stato per le modifiche di PD concernenti il PTL ha finora utilizzato il termine di “aggiornamento” in modo ambiguo, intendendo solitamente “adattamento” ai sensi della LPT, anche se in qualche caso (ad es. punto 8.2 del rapporto esplicativo sul II aggiornamento del PD sul PTL) veniva già correttamente utilizzato per aggiornamenti a carattere formale.

¹⁷ Rapporto del 18 ottobre 2000 sul messaggio 4831 concernente la modifica della Legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LaLPT) – procedura di approvazione del Piano direttore cantonale.

¹⁸ Il piano direttore cantonale; Guida alla pianificazione direttrice; op. cit. D 5.3 Informazione sullo svolgimento della pianificazione e sull’aggiornamento del piano direttore.

¹⁹ Ordinanza sulla pianificazione territoriale per il Cantone Grigioni (OPTC) del 26.11.1986

²⁰ Ulrich Häfelin / Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zurigo, 2002, 4. Auflage, pag. 41.

Trotz dieser Bedenken wird heute von Lehre und Praxis das Richterrecht – allerdings nur zurückhaltend – als Rechtsquelle anerkannt. Die Selbstbindung der Gerichte folgt aus dem Rechtsgleichheitsgebot, das die Gerichte verpflichtet, gleichartige Fälle in gleicher Weise, nach den gleichen, von der Praxis entwickelten Massstäben zu entscheiden. Gesetzesderogierendes Richterrecht gilt aber als unzulässig. Dem richterlichen Recht kommt vor allem bei der rechtsstaatlichen Ausgestaltung des Verwaltungsrechts eine wachsende Bedeutung zu.»

Occorre in questa sede ricordare la necessità, già più volte auspicata dal Gran Consiglio, di una divulgazione regolare e organizzata delle modifiche di Piano direttore, siano esse aggiornamenti, adattamenti o rielaborazioni, sul modello della raccolta ufficiale delle leggi. Questo diventerebbe ancora più necessario nei caso in cui venisse (come precedentemente auspicato) introdotto un uso più frequente dello strumento dell'aggiornamento. Se oggi, seguendo l'attività del Gran Consiglio, è almeno teoricamente possibile conoscere il contenuto delle parti di piano direttore discusse in parlamento, domani, senza un valido sistema di divulgazione, gli aggiornamenti fatti d'ufficio sarebbero completamente sconosciuti e di conseguenza privi di efficacia.

1.4 Potere cognitivo e di decisione del Gran Consiglio

La scrivente commissione ha riesaminato attentamente la questione del potere cognitivo e di decisione del Gran Consiglio quale autorità di ricorso²¹.

Per quanto riguarda il potere cognitivo, l'organo legislativo cantonale può riesaminare liberamente tutte le questioni di diritto, di fatto, nonché l'apprezzamento (opportunità e adeguatezza) della decisione impugnata; *«esso dovrebbe tuttavia esaminare con un certo riserbo le decisioni del Consiglio di Stato soprattutto quando si tratta di questioni secondarie oppure molto tecniche che l'autorità inferiore (in questo caso il Consiglio di Stato) ha risolto dopo un attento esame del fatto e del diritto con il concorso di specialisti»*²².

A proposito del potere decisionale del Gran Consiglio, in generale si prospettano le seguenti varianti:

- respingere un ricorso (la decisione impugnata viene confermata)
- accogliere un ricorso
 - e riformare la decisione impugnata (l'autorità di ricorso sostituisce la decisione impugnata con una propria decisione)
 - e annullare (cassare) la decisione impugnata con rinvio degli atti all'autorità inferiore per nuova decisione ai sensi dei considerandi esposti nella decisione sul ricorso.

Il Gran Consiglio, quale autorità di ricorso, è per contro vincolato dalle domande delle parti e non può scostarsene a loro vantaggio o pregiudizio.

Tenuto conto delle considerazioni precedenti, una decisione del Gran Consiglio deve limitarsi a quelle parti del piano direttore che hanno carattere vincolante per le Autorità, mentre le parti informative non devono essere giudicate. Questa distinzione è importante perché se il Gran Consiglio prendesse una decisione su di una parte di piano direttore che non ha carattere vincolante, la renderebbe vincolante, contraddicendo l'intenzione di volere entrare nel merito unicamente sulle parti essenziali del piano direttore.

²¹ Per maggiori ragguagli si veda il rapporto 4514R del 21 gennaio 1997 della Commissione speciale per la pianificazione del territorio, concernente i ricorsi contro la scheda di coordinamento 5.9 (Ubicazione dell'impianto di termodistruzione a Giornico), punto 1.4.4.

²² Adelio Scolari, op. cit., pag. 199, n. 371, 1988.

1.5 Seguito della procedura

Dopo l'approvazione cantonale (Consiglio di Stato e/o Gran Consiglio) gli strumenti del piano direttore cantonale devono venire approvati dal Consiglio federale (art. 11 LPT e art. 21 LaLPT). In particolare il Consiglio federale esamina se i piani direttori cantonali sono conformi alla Legge federale sulla pianificazione del territorio.

I rimedi giuridici alle autorità giudiziarie federali sono regolati dall'art. 34 LPT: «*Il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale Federale è ammesso contro le decisioni cantonali di ultima istanza concernenti indennità per restrizioni della proprietà (art. 5) e autorizzazioni giusta l'art. 24*». «*Le altre decisioni cantonali di ultima istanza sono definitive; è riservato il ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale*».

2. ESAME DEL RICORSO

2.1 In fatto

2.1.1 Cronologia della procedura ricorsuale

Benché la procedura ricorsuale in esame si riferisca ad un oggetto ben preciso, considerate le molteplici fasi e il lungo tempo trascorso, la procedura ha raggiunto una notevole complessità.

Schematicamente la cronologia di questa procedura ricorsuale può essere rappresentata come segue:

Data	Autore	Oggetto
31.5.1994	Consiglio di Stato	Adozione della scheda 12.23 concernente il Piano dei trasporti del Luganese (PTL) La scheda settoriale 12.23.2 comprende la circonvallazione di Bioggio (12.23.2.5, categoria risultato intermedio) e la circonvallazione di Agno (12.23.2.6, categoria risultato intermedio)
19.12.1997	Consiglio di Stato	Adozione del 1° aggiornamento sul PTL – prima fase (scheda 12.23) La scheda oggetto 12.23.2.5: Nuova strada di circonvallazione Agno-Bioggio, di categoria dato acquisito, sostituisce rispettivamente integra gli oggetti 12.23.2.5-6 della scheda settoriale del 31.5.1994 Pubblicazione dal 19.1 al 17.2.1998 (la scheda oggetto 12.23.2.5 è pubblicata ai sensi dell'art. 15 LALPT)
novembre 1998	Consiglio di Stato	Rapporto relativo al 1° aggiornamento delle schede di PD 12.23.1-4, oggetto della procedura di consultazione ai sensi dell'art.15 LALPT Accanto alla nuova strada di circonvallazione Agno-Bioggio, la consultazione concerneva gli oggetti 12.23.1.15.b, 12.23.3.5.b, 12.23.4.8; hanno presentato osservazioni 7 Comuni, 3 enti o associazioni e 53 privati (osservazioni individuali o collettive per un totale di 356 firmatari); la grande maggioranza delle osservazioni riguarda la circonvallazione Agno-Bioggio La nuova strada di circonvallazione Agno-Bioggio è trattata al punto 6.2; esso contiene la sintesi delle osservazioni inoltrate da cittadini, la sintesi delle osservazioni di Comuni e associazioni (Comuni di Agno, Bioggio e Muzzano, ATA e WWF) e le risposte generali e tematiche del Consiglio di Stato
25.11.1998	Consiglio di Stato	Adozione del 1° aggiornamento sul PTL – seconda fase (scheda 12.23) Comprende la scheda-oggetto 12.23.2.5: Nuova strada di circonvallazione Agno-Bioggio, di categoria dato acquisito Pubblicazione dall'11.12.1998 al 25.1.1999 (la scheda oggetto 12.23.2.5 è pubblicata ai sensi dell'art. 18 LALPT)

24.2.1999	Comune di Muzzano, rapp. dall'avv. Michela Ferrari-Testa	Ricorso contro la scheda-oggetto 12.23.2.5, con domanda di effetto sospensivo, concernente in particolare la sospensione degli ulteriori passi procedurali e degli studi di progettazione.
11.3.1999	avv. Ferrari-Testa	Lettera al direttore del Dipartimento del Territorio M. Borradori; si lamenta che, nonostante la richiesta di effetto sospensivo del 24.2.1999, l'8.3.1999 i servizi del Dipartimento del territorio hanno proceduto alla pubblicazione del piano generale
24.3.1999	Consiglio di Stato	Respinge l'istanza di conferimento dell'effetto sospensivo al ricorso del 24.2.1999.
15.9.1999	Consiglio di Stato	Messaggio n. 4921 sulla procedura di ricorso contro la scheda 12.23 del 25.11.1998.
18.10.1999	CPT	Richiesta di precisazioni al CdS
16.11.1999	Dipartimento del territorio	Risposta alla lettera CPT
23.11.1999	CPT	Lettera all'avv. Ferrari-Testa (comunicazione che la CPT tiene in sospenso il ricorso senza una decisione formale)
22.2.2000	Consiglio di Stato	Informa la CPT sugli sviluppi della tematica dell'allungamento della pista dell'aeroporto
29.2.2000	CPT	Convocazione audizione
20.3.2000	CPT	Audizione
22.3.2000	CPT	Conferma all'avv. Ferrari-Testa il termine per la presentazione di osservazioni sul messaggio
15.5.2000	avv. Ferrari-Testa	Osservazioni sul messaggio 4921 del 15.9.1999
14.3.2001	Consiglio di Stato	Adozione del II° aggiornamento sul PTL (schede 12.23 e 10.4) Il Consiglio di Stato precisa che certe schede (tra cui la scheda 12.23.2.5) non sono soggette a ricorso perché nell'ambito del II° aggiornamento non hanno subito alcuna modifica sostanziale; esse portano comunque la data relativa al II° aggiornamento e sono pubblicate a titolo informativo in quanto parte integrante del pacchetto di schede 12.23.1-5 sul PTL Pubblicazione dal 2.4 al 2.5.2001
16.3.2001	CPT	Lettera all'avv. Ferrari-Testa (aggiornamento della situazione)
3.4.2001	Comune di Muzzano	Ricorso cautelativo contro il II° aggiornamento del PTL
10.7.2001	Consiglio di Stato	Comunica alla CPT i risultati dell'analisi multicriteria
9.10.2001	Consiglio di Stato	Lettera alla CPT (aggiornamento della situazione)
31.10.2001	CPT	Lettera al CdS (procedura)
6.12.2001	Ufficio giuridico del DT	Note sulla procedura
11.12.2001	Consiglio di Stato	Messaggio n. 5183 sulla procedura di ricorso contro il II° aggiornamento del PTL (schede 12.23 e 10.4 del 14.3.2001) Propone di respingere il ricorso cautelativo del Comune di Muzzano in quanto privo d'oggetto.
21.12.2001	CPT	Lettera al Municipio di Muzzano (messaggio 5183 e informazione sul ricorso del 24.2.1999)
5.2.2002	Consiglio di Stato	Messaggio aggiuntivo n. 4921A sulla procedura di ricorso contro la scheda 12.23 del 25.11.1998
13.3.2002	CPT	Convocazione audizione
13.3.2002	CPT	Lettera ai Comuni di Agno e Bioggio e alla Commissione regionale dei trasporti
27.3.2002	CPT	Audizione e sopralluogo
23.4.2002	Comune di Muzzano	Precisazioni sul verbale dell'audizione
15.5.2002	CPT	Firma del rapporto 5183R che propone di dichiarare irricevibile il ricorso cautelativo del 3.4.2001
30.5.2002	Avv. Ferrari-Testa	Osservazioni sul messaggio 4921A
3.6.2002	Gran Consiglio	Decisione del ricorso cautelativo del 3.4.2001 (irricevibile)
21.6.2002	Avv. Ferrari-Testa	Formula istanza di audizione a cura della commissione completa

2.1.2 Ricorso del comune di Muzzano

Con ricorso del 24 febbraio 1999, il comune di Muzzano, patrocinato dall'avv. Michela Ferrari-Testa, insorge contro l'adozione della scheda-oggetto di dato acquisito 12.23.2.5.

Preliminarmente il ricorrente chiede di conferire effetto sospensivo, in modo che venga sospesa *«sia l'imminente pubblicazione del Piano generale, sia ogni e qualsiasi passo pianificatorio e progettuale connesso con il progetto di circonvallazione Agno-Bioggio»*.

Nel merito del ricorso il comune di Muzzano si lamenta che l'Autorità cantonale non ha dato sufficiente seguito alle sue proposte che prevedono un altro tracciato per la circonvallazione di Agno-Bioggio. In riferimento alla variante scelta Muzzano valuta che *«gli importanti problemi che ora affliggono i comuni di Agno e Bioggio vengano traslati sul suo territorio»*.

In riguardo al tema della collaborazione fra autorità il comune di Muzzano formula critiche all'indirizzo del Dipartimento del Territorio che in diversi momenti non gli avrebbe trasmesso tempestivamente la documentazione necessaria per valutare il progetto di tracciato. Indipendentemente da questo, Muzzano *«prende atto con piacere che i servizi del DT hanno operato un raffronto tra la variante ufficiale e una variante di tracciato sulla sponda destra del Vedeggio, incorrendo tuttavia in conclusioni errate»*. In conclusione il comune ravvisa che *«da parte del DT non vi è stata mai una vera e reale intenzione di approfondire seriamente una variante del tracciato a ovest dell'aeroporto, se non in modo superficiale»*, configurando questo atteggiamento quale *«chiara violazione del principio di essere sentito e di visionare gli atti»*.

In linea di principio il comune di Muzzano avversa la variante ALFA, scelta dal Cantone e riferendosi ad uno studio comparativo eseguito dal Cantone stesso fra le varianti ALFA ed una simile alla BETA, ne contesta il risultato (favorevole alla variante ALFA), spiegando i motivi per i quali i singoli aspetti sarebbero stati giudicati in modo errato.

Cita pure il rapporto del BUWAL del 25 maggio 1998 che ravvisa alcuni conflitti fra la variante ALFA e la protezione della natura e del paesaggio.

Infine il Comune di Muzzano formula le seguenti richieste al Gran Consiglio:

a) Effetto sospensivo:

«Al presente ricorso è conferito effetto sospensivo, nel senso che viene sospesa sia l'imminente pubblicazione del Piano generale, sia ogni e qualsiasi passo pianificatorio e progettuale connesso con il progetto di circonvallazione Agno-Bioggio.»

b) Nel merito:

«Il ricorso è accolto. Di conseguenza la pubblicazione della scheda 12.23.2.5 è annullata. Parallelamente si chiede che venga studiata e approfondita la variante cosiddetta BETA, con il coinvolgimento dei comuni di Agno, Bioggio, Muzzano e Lugano, direttamente o per il tramite di specialisti che i medesimi vorranno designare in loro rappresentanza. Successivamente verrà pubblicata una nuova scheda indicante il tracciato cosiddetto BETA, perfezionato e affinato secondo il risultato del suddetto studio.»

2.1.3 Risposta del Consiglio di Stato (Messaggio 4921 del 15 settembre 1999)

Il Consiglio di Stato, oltre a considerazioni di ordine generale sul Piano dei Trasporti del Luganese, osserva:

- Vi è concordanza sull'importanza dei voli di linea all'aeroporto di Lugano Agno per l'economia del Luganese e di tutto il Cantone.

- Le nuove norme europee per la sicurezza di esercizio per l'aviazione commerciale (JAR OPS1) hanno radicalmente mutato il quadro di riferimento entro il quale s'è mossa la progettazione della circonvallazione Agno-Bioggio.
- Il tracciato scelto per la circonvallazione Agno-Bioggio e consolidato nel piano direttore rispetta i vincoli territoriali legati alla presenza dell'aeroporto così come definiti nel "Masterplan", documento integrativo della Concessione federale dello scalo sottocenerino.
- Le ipotesi di allungamento della pista richiedono quindi la verifica del tracciato della circonvallazione Agno-Bioggio.
- In riferimento al rapporto relativo al I aggiornamento delle schede di PD 12.23.1-4, il Consiglio di Stato confuta le tesi del Comune di Muzzano secondo cui le sue proposte non sono state tenute in debita considerazione.

Tenuto conto dei condizionamenti relativi al prolungamento della pista dell'aeroporto, il Consiglio di Stato propone al Gran Consiglio di sospendere l'esame del ricorso del Comune di Muzzano.

2.1.4 Osservazioni del comune di Muzzano 15 maggio 2000

Il comune prende atto della richiesta di sospensione dell'esame del ricorso formulata dal Consiglio di Stato al Gran Consiglio, visto che questa era una richiesta, subordinata, del suo ricorso.

Constata che la variante ALFA, così come adottata dall'Autorità cantonale, non è realizzabile perché in conflitto con delle possibilità di prolungamento della pista dell'aeroporto di Lugano-Agno.

Presenta un accordo di principio sottoscritto dai Municipi dei comuni di Agno, Bioggio e Muzzano in cui viene proposto di esaminare la proposta di un tracciato (che ricalca la variante BETA) e di raffrontarlo alla variante ALFA.

In conclusione il comune di Muzzano ribadisce la sua "totale avversione al tracciato denominato ALFA" e ribadisce le medesime richieste già formulate con l'inoltro del ricorso.

2.1.5 Complemento di risposta del Consiglio di Stato (Messaggio aggiuntivo 4921A del 5 febbraio 2002)

Il Consiglio di Stato illustra in modo dettagliato l'analisi multicriteria che è stata eseguita durante la sospensione del ricorso e che ha portato alla scelta della variante ALFA 1. Annota che, al fine di rispettare la metodologia dell'analisi multicriteria, pesi e rispettivamente note sono stati assegnati in modo totalmente indipendente e con procedura tale da escludere qualsiasi influenza reciproca dei due gruppi chiamati ad assegnare le valutazioni (il Gruppo Tecnico ha assegnato le note, mentre la Delegazione delle Autorità ha assegnato i pesi da attribuire alle note).

L'analisi multicriteria è stata valutata con tre metodologie diverse ed è stata completata con un'analisi di sensitività, che ha confermato la stabilità dei risultati prodotti dalle metodologie di calcolo.

Il Consiglio di Stato allega al messaggio una proposta di scheda-oggetto 12.23.2.5 modificata e che tenga conto delle differenze fra la variante ALFA adottata il 25.11.1998 e la variante ALFA 1, frutto dell'ottimizzazione e dell'analisi multicriteria.

Infine il Consiglio di Stato auspica che nell'ambito delle competenze del Gran Consiglio, oltre che a respingere il ricorso del Comune di Muzzano, il Gran Consiglio approvi la scheda 12.23.2.5 così come proposto dal Consiglio di Stato nel messaggio aggiuntivo.

2.1.6 Osservazioni del comune di Muzzano del 30 maggio 2002

Innanzitutto il comune di Muzzano non condivide la procedura scelta dal Consiglio di Stato per la formalizzazione della variante ALFA 1. Ritiene che questa nuova variante si discosti in modo significativo dalla variante originale e che quindi questo implicherebbe un annullamento della scheda e con conseguente ripresa ex-novo della procedura con il nuovo tracciato, già per motivi d'ordine.

In secondo luogo sostiene che il deputato Bill Arigoni, membro della sottocommissione che si occupa dell'evasione del presente gravame, viste le sue *"considerazioni e commenti rilasciati in merito al PTL, in particolare per quanto concerne il suo comune di domicilio"* abbia viziato il lavoro della sottocommissione e che quindi l'istruttoria debba essere ripresa ex-novo.

Nel merito il comune ricorrente contesta i risultati dell'analisi multicriteria che ha portato alla scelta della variante ALFA 1. Per ogni singolo criterio vengono contestati i dati di base e le modalità di valutazione.

Il comune si duole pure del fatto che il Consiglio di Stato non abbia dato risposta puntuale alle argomentazioni del comune, chiedendone *"debita risposta in sede di decisione, poiché la mancata evasione di precise domande processuali corrisponde alla violazione del diritto di essere sentiti"*:

Il comune di Muzzano chiede dunque che il ricorso venga accolto in ordine:

In via principale, chiede che la procedura di pubblicazione della scheda 12.23.2.5, denominata nuova strada di circonvallazione Agno-Bioggio è annullata e la medesima viene ripresa ex novo con la pubblicazione della scheda corretta secondo il tracciato nel frattempo prescelto, denominato ALFA 1.

In via subordinata, chiede che la fase istruttoria finora evasa inerente la procedura ricorsuale intentata dal Comune di Muzzano contro l'adozione della scheda 12.23.2.5, denominata nuova strada di circonvallazione Agno-Bioggio, è annullata e ripresa ex novo con l'astensione del signor Bill Giuseppe Arigoni, Magliaso dai lavori relativi così come dal processo decisionale (lavori commissionali e granconsigliari).

Quindi il comune di Muzzano chiede che il ricorso venga accolto nel merito e che di conseguenza venga annullata la pubblicazione della scheda 12.23.2.5.

2.2 In diritto

2.2.1 Ammissibilità dei ricorsi

La possibilità di ricorso al Gran Consiglio in materia di schede di coordinamento e rappresentazioni grafiche di categoria "dato acquisito" del Piano direttore cantonale è data dalla LaLPT (art. 18). Sono legittimati a ricorrere i Comuni, gli altri enti pubblici e le Regioni interessate entro trenta giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione.

La tempestività del ricorso e la legittimazione del ricorrente non danno adito a dubbi.

Il ricorso concerne un oggetto di categoria "dato acquisito" per cui è ammesso per un giudizio davanti a questo Gran Consiglio.

2.2.2 Effetto sospensivo

Conformemente alle sue competenze il CdS ha respinto la domanda di effetto sospensivo. La scrivente commissione condivide le argomentazioni che hanno spinto il Consiglio di Stato a respingere la domanda.

In realtà l'effetto sospensivo c'è comunque stato, visto che il CdS stesso ha chiesto la sospensione dell'esame del ricorso contro la scheda di piano direttore. D'altra parte una domanda di effetto sospensivo in ambito pianificatorio è piuttosto accademica, non venendo comunque modificata la situazione di fatto fintanto che tutta la procedura non sia cresciuta in giudicato. L'effetto sospensivo avrebbe avuto un senso se, nel frattempo fosse iniziata la costruzione di opere, anche solo a carattere preliminare, che avrebbero potuto pregiudicare la decisione sul ricorso. Ma questo non è assolutamente il caso.

Ciononostante il Gran Consiglio non ritiene opportuno un accavallarsi di procedure (nella fattispecie piano direttore e piano generale), pur ispirati dalla di per sé buona intenzione di economia procedurale. Questo tema racchiude comunque un dilemma di fondo: da una parte se la scheda di coordinamento impone come misura d'attuazione, l'elaborazione di un piano generale. Dei passi progettuali in questa direzione permettono di meglio valutare gli effetti degli intendimenti espressi a livello di piano direttore e quindi sono auspicati. Il rovescio della medaglia è che questo modo di procedere può provocare lavori di progettazione "inutili" a livello di piano generale a dipendenza della decisione sui ricorsi di piano direttore.

Qualora i lavori concernenti il piano generale avanzassero eccessivamente, fino al livello di pubblicazione, se la procedura di pianificazione direttrice non è ancora conclusa, può nascere una situazione di insicurezza giuridica, dovendosi basare il piano generale (assimilabile alla pianificazione di utilizzazione in ambito stradale) su di un piano direttore non ancora consolidato. La commissione della pianificazione invita quindi il Consiglio di Stato ad una certa prudenza nella scelta della tempistica dei diversi scalini procedurali, in modo da evitare sovrapposizioni temporali problematiche.

2.2.3 Richiesta di audizione a cura di tutta la commissione

Con lettera del 21 giugno 2002, il comune di Muzzano chiede un'audizione a cura di tutta la commissione e non solo della sottocommissione incaricata dell'istruttoria.

Si rileva come la sottocommissione abbia già effettuato due audizioni (20 marzo 2000 e 27 marzo 2002) e un sopralluogo in coda all'audizione del 27 marzo 2002. Il plenum della commissione ha sempre ricevuto i verbali e ha avuto la possibilità di formulare domande tramite la sottocommissione. Per consolidata prassi, le audizioni vengono sempre tenute da una sottocommissione, metodo di lavoro che si è rivelato molto efficace e rispettoso di tutti i diritti.

La commissione della pianificazione ha respinto la richiesta nella sua seduta del 29 agosto 2002, confermando la prassi e la fiducia nel lavoro della sottocommissione. Inoltre si è rilevato come nella richiesta non vengano menzionati fatti nuovi. Non si giustifica quindi nemmeno un'ulteriore audizione o sopralluogo da parte della sottocommissione incaricata.

2.2.4 Richiesta di Muzzano di una procedura di pubblicazione ex-novo della scheda

Trattandosi di una richiesta d'ordine, essa va esaminata prioritariamente.

Nel suo messaggio aggiuntivo il Consiglio di Stato invita a voler respingere il ricorso del comune di Muzzano e nel contempo invita il Gran Consiglio a voler decidere che la scheda 12.23.2.5 è approvata con le modifiche indicate nell'allegato.

Come si è visto nelle considerazioni di ordine generale di questo rapporto, in passato il Gran Consiglio ha già fatto uso del suo potere riformatore²³: questa non è quindi solo una possibilità accademica, ma concreta. Per potere procedere ad una decisione riformatrice, è tuttavia necessario esaminare se l'oggetto da riformare faccia parte del contenuto costitutivo della scheda di piano direttore: infatti solo su queste parti di piano direttore è possibile una discussione giuridica, con il corollario di possibilità di ricorso, di decisione e, appunto, di un'eventuale decisione riformatrice.

Esaminando la parte testuale della scheda di coordinamento contestata, in riferimento a quanto espresso nelle considerazioni del punto 1.2.3 di questo rapporto, si constata che non è evidenziata la distinzione fra contenuto costitutivo della scheda e la sua parte informativa. In mancanza di questa indicazione, è quindi la commissione della pianificazione che definisce come costitutivo, oltre alle indicazioni formali come il titolo, il numero e lo stato del coordinamento, le parti concernenti:

- Finalità del coordinamento;
- Tempi, modalità e attuazione del coordinamento;
- Autorità interessate.

È per contro parte informativa il paragrafo dedicato a "spiegazione e descrizione".

Nei punti definiti come costitutivi, nessuna delle modifiche proposte dal Consiglio di Stato ha una valenza tale da dover essere considerata un adattamento ai sensi dell'Art. 9, cpv 2 LPT e quindi necessitare di una decisione formale ai sensi dell'Art. 18 LaLPT.

Per quanto riguarda la rappresentazione grafica del tracciato, che costituisce l'informazione vincolante in riguardo alla localizzazione dell'oggetto, in riferimento alle considerazioni dei punti 1.2.4 e 1.2.6 di questo rapporto, mancando indicazioni generali chiare, è necessario un confronto fra la variante ALFA, facente parte della scheda di coordinamento del 19 dicembre 1997 e la variante ALFA 1 contenuta nel messaggio aggiuntivo 4921A del 5 febbraio 2002.

Un documento ufficiale²⁴, noto anche al comune di Muzzano, facilita il confronto. Dalla sovrapposizione delle due varianti si nota che il tracciato fra la Rotonda Sudacciai e la Rotonda Piodella è praticamente identico, anche se la parte interrata in corrispondenza dei Mulini di Bioggio è più lunga nella variante ALFA 1. Pure il tratto fra la Rotonda Agno e il Vallone di Agno non presenta differenze. Una certa differenza è invece riscontrabile nel tratto fra la Rotonda Piodella e la Rotonda Agno. Una lettura disattenta della rappresentazione potrebbe indurre a considerare queste differenze come sostanziali. Tuttavia, occorre considerare che nella parte vicino ad Agnuzzo, il percorso è stato adattato alle osservazioni del rapporto BUWAL del 25 maggio 1998 (citato pure dal ricorrente) che hanno rimarcato un conflitto con il bosco alluvionale in zona Piodella.

²³ Vedi rapporto 4495 del 19 febbraio 1997 sulla scheda di coordinamento di PD 9.23 relative ai campi da golf di interesse cantonale.

²⁴ Confronto: tracciato ALFA (Piano Generale del marzo-aprile 1999), nuovo tracciato ALFA 1 (analisi multicriteria del luglio 2001) in Circonvallazione Agno-Bioggio, Piano Direttore, Definizione tracciato, Documento all'attenzione della Delegazione delle Autorità, 6 agosto 2001.

Questa modifica ha verosimilmente influenzato anche l'altro elemento del tracciato modificato e cioè l'attraversamento del fiume Vedeggio che nella nuova variante è previsto in diagonale e in sotterraneo. Si tratta quindi di giudicare se queste diversità sono da ritenere sostanziali oppure no.

La scrivente commissione è del parere che non si tratta di differenze sostanziali. Anzi queste modifiche vengono classificate come aggiornamenti nati dalla normale e costante evoluzione del processo pianificatorio. Il compito principale che questa scheda di coordinamento impone alle Autorità cantonali è l'elaborazione del piano generale. È naturale che in questo processo di attuazione entrino costantemente nuove informazioni e reazioni a queste. Se un tracciato, fondamentalmente uguale, tiene semplicemente conto di direttive superiori (BUWAL) o di ottimizzazioni scaturite dalla risoluzione di conflitti per altro descritti nella parte testuale della scheda (aeroporto), questo non può essere altro che un semplice aggiornamento, come illustrato nel punto 1.3 di questo rapporto.

L'adattamento altimetrico della strada alle circostanze locali, anche se la strada viene completamente interrata è tipicamente oggetto di studi di dettaglio che confluiranno nel piano generale. Pure i problemi tecnici che derivano dalla realizzazione pratica di una strada sono oggetto della fase progettuale di dettaglio. Scopo del coordinamento del piano direttore in questo ambito è la verifica che i conflitti non creino pregiudizi tali da rendere impossibile la realizzazione dell'una o dell'altra opera. È quindi possibile che anche a livello di piano direttore si eseguano, se necessario, degli approfondimenti che vanno più in là delle necessità vere e proprie della scheda di coordinamento. Non sono tuttavia risorse sprecate: faciliteranno il compito nella fase successiva, di elaborazione del piano generale, perché costituiranno la base della soluzione tecnica.

A titolo di controprova, anche l'esame del contenuto informativo della scheda mostra che le modifiche non sono tali da anche solo poter suggerire una modifica sostanziale delle parti costitutive, sia esse contenute nel testo o nella rappresentazione grafica.

Diverso sarebbe stato il discorso se dagli ulteriori approfondimenti in vista del piano generale fosse scaturita una variante completamente diversa, ad esempio dalla famiglia di varianti BETA, GAMMA o DELTA²⁵. Il tracciato avrebbe dovuto risolvere altri o diversi conflitti, ad esempio la gola del fiume Vedeggio su di un lungo tratto (GAMMA), l'esercizio dell'aeroporto in presenza di un importante cantiere (BETA), la compatibilità con il Masterplan della concessione federale (BETA e DELTA), come pure l'allacciamento della strada della Piodella alla nuova circonvallazione (BETA, GAMMA e DELTA). Questi conflitti di utilizzazione avrebbero potuto generare apprezzamenti diversi da parte degli enti interessati, rispetto alla variante originale pubblicata e quindi non si sarebbe più potuto parlare di aggiornamento, bensì di adattamento e quindi necessitare di una decisione formale.

Se si fosse presentato un simile caso, a titolo di completezza si può affermare che nell'ambito del suo potere di apprezzamento, il Gran Consiglio, e per esso la commissione della pianificazione avrebbe dovuto valutare se le modifiche di tracciato prospettate fossero state sufficientemente esaminate nell'ambito della procedura di informazione e partecipazione ai sensi dell'Art. 15 della LaLPT effettuata nell'ambito dell'adozione della scheda di coordinamento. Se questo non fosse il caso, il Gran Consiglio avrebbe la possibilità della sanatoria²⁶ oppure del rinvio degli atti al Consiglio di Stato, affinché esso provveda ad una nuova fase di informazione e partecipazione nell'ambito di una procedura ex-novo come suggerito dal comune di Muzzano.

²⁵ Vedi allegato 1 del messaggio aggiuntivo 4921 del 5 febbraio 2002

²⁶ RDAT II - 1997, no. 51, pag. 189 e segg.

Tuttavia, considerato che la scrivente commissione ha potuto accertare che le modifiche apportate dal Consiglio di Stato sia alla parte testuale sia alla rappresentazione grafica della scheda di coordinamento sono da considerare dei semplici aggiornamenti da effettuare d'ufficio, la richiesta di Muzzano di annullare la procedura e di riprenderla ex-novo con la pubblicazione della scheda corretta non può essere accolta.

2.2.5 Posizione del deputato Giuseppe (Bill) Arigoni

Il deputato Bill Arigoni nella sua qualità di municipale di Magliaso si è espresso pubblicamente a proposito del tracciato della circonvallazione di Magliaso. È indiscusso che quest'opera sia parte integrante del PTL, ma è altrettanto vero che concerne una scheda-oggetto completamente distinta dall'oggetto di questo ricorso e nemmeno vi sono delle influenze reciproche benché i due tracciati siano adiacenti. Non vi è quindi nemmeno la possibilità che esista un interesse diretto che potrebbe far sorgere un dubbio a proposito dell'imparzialità di Bill Arigoni.

I membri della sottocommissione e quindi anche Bill Arigoni non hanno mai preso posizione pubblicamente sull'oggetto del ricorso durante la fase istruttoria: non è sorto quindi nessun pregiudizio nei confronti dell'una o dell'altra parte coinvolta in questa procedura ricorsuale.

Non vi è quindi alcun motivo per dubitare della legittimità di Bill Arigoni quale membro dell'Autorità giudicante.

La richiesta subordinata del comune di Muzzano di ripetere la fase istruttoria con una nuova sottocommissione viene quindi respinta.

2.2.6 Partecipazione del comune di Muzzano al processo di valutazione del tracciato e di elaborazione della scheda di coordinamento

Il comune di Muzzano si duole, sia genericamente, sia citando qualche episodio concreto, di non essere stato coinvolto a sufficienza nel processo di valutazione e di riflesso alla scelta della variante.

Dallo studio degli atti emerge un quadro piuttosto diverso. In effetti il Consiglio di Stato in ogni fase della procedura ha coinvolto tutte gli enti e i cittadini interessati ed quindi anche il comune di Muzzano nella forma voluta dalla legge (informazione e partecipazione, ai sensi Art. 15 LaLPT)²⁷, ma anche ulteriormente. Infatti nella fase di ottimizzazione della variante scelta, durante il periodo di sospensione dell'esame di questo ricorso, il comune di Muzzano ha partecipato attivamente alla valutazione²⁸.

L'episodio citato dal comune di Muzzano in riguardo ad una trasmissione di atti avvenuta in ritardo non è sufficiente da potere ritenere che sia stato violato un diritto di partecipazione previsto dalla legge o il più generale diritto di essere sentiti. Semmai questo episodio si può situare nel capitolo della collaborazione fra Autorità che esula dalla presente procedura ricorsuale.

La scrivente commissione non vuole e non può quindi esprimersi su tutti gli antefatti elencati con acribia dal ricorrente: oggetto del ricorso e quindi del giudizio è la scheda-

²⁷ Vedi rapporto relativo al I aggiornamento della scheda di coordinamento del PD n. 12.23.1-4 relative al PTL, allegato al messaggio 4921 del 15 settembre 1999.

²⁸ Vedi messaggio aggiuntivo 4921 del 5 febbraio 2002, punto 2.1.2.1 e anche Circonvallazione Agno-Bioggio, Rapporto di valutazione delle varianti, Documento all'attenzione della Delegazione delle Autorità, 26 giugno 2001.

oggetto 12.23.2.5, compresa la procedura che ha portato alla sua adozione ai sensi degli articoli 15 e 18 della LaLPT.

2.2.7 Giudizio di merito

Come si è visto nel punto 2.2.4 la scheda-oggetto presentata con il messaggio aggiuntivo del Consiglio di Stato è da considerare un semplice aggiornamento della scheda originale del 19 dicembre 1997. Questa scheda originale rappresenta quindi l'oggetto del ricorso su cui il Gran Consiglio deve esprimere il giudizio. Ciò non toglie che successivi miglioramenti, sfociati nel nostro caso in un aggiornamento della scheda di coordinamento, possano essere considerati nella misura in cui permettano di valutare meglio gli intendimenti espressi nella scheda di coordinamento originale, istantanea di quel momento della pianificazione direttrice in continua evoluzione.

Il comune di Muzzano, nel suo ricorso del 24 febbraio 1999 contesta l'esito dello studio di raffronto del gennaio 1998, confutando i singoli punti di valutazione. Nel corso della sospensione dell'esame del ricorso, su iniziativa del Consiglio di Stato, ma con partecipazione dei comuni e degli enti interessati, il confronto delle varianti è stato ripetuto esaminando tutte le possibili varianti, anche quelle proposte dal comune di Muzzano.

La valutazione è stata effettuata tramite un'analisi multicriteria che rappresenta il metodo più avanzato e aggiornato attualmente conosciuto²⁹. Il procedimento, i criteri e i sottocriteri esaminati, come pure le diverse analisi che hanno portato alla scelta della variante ALFA 1 sono compiutamente descritti nel messaggio aggiuntivo 4921A del 5 febbraio 2002. La scrivente commissione condivide appieno la metodica scelta e le modalità di applicazione, considerandola esemplare per il rigore, l'imparzialità e la completezza.

Di fronte a questo studio, risultano di difficile comprensione le rimostranze del comune di Muzzano ribadite nelle sue osservazioni del 30 maggio 2002 che confutano l'esito dell'analisi multicriteria.

Dapprima si rileva che, a livello di partecipazione al giudizio, il metodo garantisce di rispecchiare l'interesse generale, rappresentato non già unicamente dal comune di Muzzano, ma da tutti i comuni e enti coinvolti. Se alla luce di uno studio oggettivo, una variante viene scelta come quella migliore, mediandola e soppesandola fra una completa serie di criteri e sottocriteri, una normale dose di collegialità, tipica del nostro ordinamento democratico, avrebbe dovuto indurre anche il comune di Muzzano ad accettare la scelta. Bisogna infatti affermare con vigore che il "diritto di essere sentiti" invocato dal comune di Muzzano non equivale forzatamente ad "accogliere ogni sua richiesta". È importante invece che le ragioni esposte da Muzzano siano state adeguatamente considerate e soppesate: la scrivente commissione è dell'avviso che questo è stato fatto in modo esemplare e che quindi le critiche del comune di Muzzano a questo riguardo non siano giustificate.

Nel merito delle critiche all'analisi multicriteria, la commissione della pianificazione ritiene che a supporto di ogni punteggio stanno ragionamenti completi effettuati da specialisti sulla base della documentazione di dettaglio elaborata per ogni singola variante. Non è invece noto il supporto tecnico che ha spinto Muzzano a relativizzare l'analisi multicriteria, spiegando i motivi per i quali le note attribuite ai singoli criteri e sottocriteri avrebbero potuto essere diverse. Di fronte ad un'analisi mediata e condivisa dalla stragrande maggioranza degli interessati, il valore della posizione unilaterale di Muzzano, redatta

²⁹ EPFL, LAVOC, Journée technique 2002, Choisir avec critère, Losanna, 25 settembre 2002

oltretutto senza un supporto tecnico dichiarato, non è tale da potere indurre questa commissione a modificare l'esito dell'analisi multicriteria.

Il ricorso del comune di Muzzano non può quindi nemmeno essere accolto nel merito.

3. SINTESI E CONCLUSIONI

Di fronte ad un ricorso articolato come quello di Muzzano, è stato indispensabile enucleare le questioni essenziali, in modo tale da concentrare il giudizio su di esse. Questo è il lavoro che la commissione della pianificazione ha svolto.

In sintesi, gli argomenti adottati dal comune ricorrente e le valutazioni della commissione sono:

- *Al ricorso dovrebbe essere conferito effetto sospensivo, sospendendo concretamente la pubblicazione del piano generale (ricorso del 24 febbraio 1999)*

La commissione condivide la scelta del Consiglio di Stato che ha negato l'effetto sospensivo. In generale è dell'avviso che una continua evoluzione della pianificazione direttrice sia indispensabile. Se l'attuazione del coordinamento imponesse, come in questo caso, l'allestimento del piano generale, nulla osta che, a giudizio dell'Autorità incaricata del coordinamento, si proceda a passi preparatori in vista di questo obiettivo. È tuttavia opportuno evitare che le procedure di pubblicazione e di adozione del piano direttore e del piano generale si sovrappongano (punto 2.2.2).

- *Insufficiente coinvolgimento nella procedura di pianificazione nel periodo prima della decisione di adozione della scheda di coordinamento (ricorso del 19 febbraio 2002).*

La commissione ritiene che la procedura prevista dalla legge (in particolare art. 15 e 18 LaLPT) sia stata ampiamente rispettata (punto 2.2.6).

- *Il confronto fra le varianti ALFA e BETA non è corretto per nessuno degli argomenti adottati dal Consiglio di Stato (ricorso del 19 febbraio 2002).*

Avendo il Consiglio di Stato stesso, durante la sospensione dell'esame di ricorso, promosso un nuovo e completo studio di varianti a cui anche il comune di Muzzano ha partecipato al pari degli altri comune ed enti coinvolti, il vecchio confronto delle varianti è diventato obsoleto. Su questo confronto non è quindi più necessario esprimersi (punto 2.2.7)

- *I comuni di Muzzano, Agno e Bioggio trasmettono una comune presa di posizione in cui dichiarano il proprio accordo ad esaminare la variante BETA (osservazioni del 15 maggio 2000)*

Questa richiesta è stata recepita dal Consiglio di Stato stesso che ha promosso un nuovo e completo studio delle varianti con un'analisi multicriteria (punto 2.2.7)

- *Il comune di Muzzano ha commissionato uno studio agli arch. T. Carloni e E. Quaglia per l'elaborazione di una soluzione alternativa, denominata GAMMA.*

Questo studio è stato considerato fra le varianti analizzate con l'analisi multicriteria (punto 2.2.7).

- *Prolungamento della pista aeroportuale (osservazioni del 25 maggio 2000)*

Questa osservazione è stata recepita dal Consiglio di Stato che, nell'ambito degli studi di dettaglio che hanno portato all'analisi multicriteria, ha elaborato un aggiornamento della scheda di coordinamento che tiene conto dei nuovi elementi in riguardo al prolungamento della pista aeroportuale (punto 2.2.4).

- *L'aggiornamento della scheda di coordinamento presentato con il messaggio aggiuntivo necessita di una nuova pubblicazione della scheda con conseguente ritiro della scheda precedente (osservazioni del 30 maggio 2002).*

La commissione ritiene che l'aggiornamento proposto dal Consiglio di Stato non richieda una nuova decisione formale, ma che possa essere considerato un semplice aggiornamento eseguito sulla base delle modalità di attuazione indicate sulla scheda stessa (punto 2.2.4).

- *Giuseppe Bill Arigoni avrebbe preso pubblicamente posizione rilasciando considerazioni in merito al PTL, in particolare per quanto riguarda il suo comune di domicilio. È quindi necessario ricomporre la sottocommissione incaricata dell'istruttoria che deve essere ripresa ex-novo (osservazioni del 30 maggio 2002).*

La commissione ritiene che non vi è alcun motivo per dubitare della legittimità di Bill Arigoni quale membro dell'Autorità giudicante. (punto 2.2.5).

- *Il comune di Muzzano contesta l'esito dell'analisi multicriteria e ribadisce la sua preferenza per la variante BETA (osservazioni del 30 maggio 2002).*

La commissione, soppesata l'accuratezza e la completezza dell'analisi multicriteria a fronte delle argomentazioni di Muzzano, presentate senza un supporto tecnico dichiarato, conferma la validità dell'analisi multicriteria e respinge gli argomenti addotti dal comune di Muzzano. Viene quindi respinta la richiesta di annullamento della scheda di coordinamento, confermata la scheda di coordinamento 12.23.2.5 del 19 dicembre 1997, autorizzando il Consiglio di Stato ad aggiornare questa scheda conformemente al progetto allegato al messaggio aggiuntivo 4921A del 5 febbraio 2002 (punto 2.2.7).

La presente procedura ricorsuale ha permesso, su iniziativa delle parti e senza né l'intervento né la partecipazione della commissione della pianificazione, di approfondire e di rappresentare l'evoluzione della scheda di coordinamento 12.23.2.5 del 19 dicembre 1997. Questo lavoro ha permesso di trovare una soluzione al problema della circonvallazione di Agno-Bioggio ottimale per la stragrande maggioranza dei comuni ed enti coinvolti, tenendo pure conto della necessità di prolungare la pista dell'aeroporto, fatto non ancora noto in questa misura all'epoca dell'adozione della scheda di coordinamento in esame.



Si invita dunque il Gran Consiglio a voler respingere il ricorso del 24 febbraio 1999 del comune di Muzzano come da progetto di decisione allegato al presente rapporto.

Per la commissione speciale pianificazione del territorio:

Thomas Arn, relatore

Beretta Piccoli - Bobbià - Calastri - Canal -
Celio - Feistmann - Ferrari C. - Marzorini -
Poli - Quadri - Suter

Progetto di

DECISIONE

concernente il ricorso del Comune di Muzzano contro l'adozione (decisione del 25 novembre 1998) della schede-oggetto 12.23.2.5 del piano direttore cantonale numero 12.23 (Piano dei Trasporti del Luganese)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- ◆ esaminato il ricorso del 24 febbraio 1999 del comune di Muzzano (rappresentato dall'avv. Michela Ferrari-Testa)
- ◆ visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 4921 dell'15 settembre 1999,
- ◆ viste le osservazioni del comune di Muzzano del 15 maggio 2000,
- ◆ visto il messaggio aggiuntivo del Consiglio di Stato n. 4921A del del 5 febbraio 2002,
- ◆ viste le osservazioni del comune di Muzzano del 30 maggio 2002,
- ◆ richiamate la Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 e la Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966

d e c i d e :

1.

¹Il ricorso del Comune di Muzzano è respinto.

²Il Consiglio di Stato è autorizzato ad aggiornare la scheda di piano direttore 12.23.2.5 ai sensi dei considerandi di questo rapporto.

2.

¹Non si riscuotono spese.

²Non vengono assegnate indennità.

3.

La presente decisione (unitamente al rapporto commissionale) viene intimata dalla Segreteria del Gran Consiglio a:

- Comune di Muzzano,
- Consiglio di Stato
- Ufficio federale per lo sviluppo territoriale

PER IL GRAN CONSIGLIO

Il Presidente:

A. Bignasca

Il Segretario:

R. Schnyder