Urteilskopf

90 I 345

52. Estratto della sentenza 13 maggio 1964 sul riscorso Binda contro Consiglio di Stato del Cantone Ticino
Regeste (de):
Art. 89 Abs. 1 OG.

Beschränkung des Grundeigentums durch Bebauungsplan: allgemein verbindlicher Rechtssatz oder Einzelverfügung? Gegen Bestätigungs- oder Vollzugsentscheide ist die staatsrechtliche Beschwerde grundsätzlich nicht mehr zulässig, wenn der Grundeigentümer im Zeitpunkt der Annahme des Planes sich Rechenschaft geben konnte über den Umfang der Beschränkung und diese durch Rechtsmittel anfechten konnte.

Dagegen ist die Beschwerde zulässig um geltend zu machen, das öffentliche Interesse an der Beschränkung sei dahingefallen.

Regeste (fr):
Art. 89 al. 1 OJ.

Restriction à la propriété foncière découlant d'un plan de construction: arrêté de portée générale ou décision d'espèce? En principe, le recours de droit public contre une décision de confirmation ou d'exécution est irrecevable lorsque, au moment de l'adoption du plan, le propriétaire pouvait se rendre compte de la portée de la restriction et avait des possibilités suffisantes de l'attaquer.

En revanche, le recours est recevable pour faire valoir que l'intérêt public de la restriction a disparu.

Regesto (it):
Art. 89 cpv. 1 OG.

Restrizione di piano regolatore: norma di portata generale o decisione concreta? In principio, il ricorso di diritto pubblico contro una decisione di conferma della restrizione o di esecuzione di un'opera prestabilita nel piano non è ammissibile se, già al momento dell'approvazione del medesimo, il proprietario ha potuto rendersi conto della portata della restrizione ed ha avuto sufficienti possibilità di difesa.

Ammissibilità del ricorso per intervenuta carenza dell'interesse pubblico.

Sachverhalt ab Seite 346

BGE 90 I 345 S. 346

A.- Nel dicembre 1957, il comune di Sementina istituì un piano regolatore parziale, in virtù del quale il fondo alla particella N. 393, di mq. 11779, allora appartenente agli eredi fu Stefano Giacolini, venne destinato alla costruzione di un campo sportivo comunale ("campo da giuoco e di ginnastica per le scuole e per le manifestazioni"). Il 21 aprile 1960, il Consiglio comunale autorizzava il Municipio a procedere all'espropriazione del fondo e, a tale scopo, gli accordava un credito di fr. 23 866.–. Nel relativo procedimento, il terreno espropriando

veniva stimato fr.7.- il mq. e cioè, complessivamente, fr. 82 453.–. Il Municipio, pur considerando il generale aumento dei prezzi dei terreni, reputò esagerata la somma stabilita dal perito. Sottopose pertanto nuovamente la pratica al Consiglio comunale, mettendo in rilievo che l'esistente campo destinato al giuoco del calcio, sistemato in una golena del fiume Ticino di proprietà patriziale, era stato, nel frattempo, allacciato alla rete stradale e alla rete di distribuzione dell'acqua potabile. Il Municipio faceva inoltre rilevare che era stata progettata la costruzione di una diga insommergibile atta ad eliminare le periodiche inondazioni dell'esistente campo da giuoco. Esso proponeva di "rinunciare - per il momento - alla espropriazione del mappale No. 393 di proprietà degli eredi

Stefano Giacolini in Montecarasso". Il Consiglio comunale accolse tale proposta con risoluzione 27 luglio 1961. La restrizione di diritto pubblico a carico della particella N. 393, che il Comune aveva fatto iscrivere nel registro fondiario allo scopo suindicato, venne però mantenuta. Successivamente, gli eredi Giacolini vendevano il loro fondo a Emilio Mazzolini e Guido Rohr, i quali provvedevano ad effettuare una nuova particellazione a scopo edilizio. La nuova particella N. 556 di mq. 796 e la relativa comproprietà su una strada privata vennero vendute a Martino Binda.

B.- Il 14 marzo 1962, Binda chiese alle autorità competenti il permesso di costruire sul suo fondo una casa ad un unico appartamento. Il Municipio di Sementina respinse la domanda riferendosi al vincolo del piano regolatore. Un ricorso del proprietario venne respinto dal Consiglio comunale.

C.- Binda si aggravò al Consiglio di Stato domandando, in via principale, che il permesso di costruire fosse accordato e, in via subordinata, che gli atti fossero trasmessi al Tribunale cantonale delle espropriazioni per la determinazione dell'indennità, da corrispondere a compenso della espropriazione materiale indirettamente conseguita dal comune. Il Consiglio di Stato respinse tanto il ricorso di Binda, quanto un analogo gravame interposto da Rohr e Mazzolini. Le sue motivazioni possono essere riassunte come segue. L'inclusione di un nuovo campo sportivo nel piano regolatore parziale, che prevedeva inoltre la costruzione di una palestra e di un asilo, si era imposta anche perchè il vecchio campo di calcio, trovandosi in una golena del fiume Ticino, era sottoposto a frequenti inondazioni. Successivamente, la situazione si è modificata in quanto il campo di calcio venne munito di migliori comunicazioni stradali e della possibilità di allacciamento alla rete di distribuzione dell'acqua potabile, ma è rimasto il più grave inconveniente delle periodiche inondazioni. Nè si sa quando tale inconveniente potrà essere eliminato, perchè l'esecuzione della diga insommergibile,

benchè prevista nei piani di correzione del fiume, non è ancora stata decisa. L'abbandono del procedimento di espropriazione, promosso nel 1960, significa soltanto che il Comune ha rinunciato alla immediata esecuzione dell'opera; se avesse inteso rinunciarvi definitivamente, avrebbe dovuto procedere alla modificazione del piano regolatore nelle forme prescritte per l'adozione del medesimo. Una siffatta modificazione non essendo stata effettuata, le relative restrizioni di diritto pubblico permangono fino al promovimento di un nuovo procedimento d'espropriazione o, al più tardi, fino alla scadenza del piano regolatore. La censura di espropriazione materiale è infondata, perchè i proprietari gravati possono disporre dei propri fondi secondo l'uso che ne avevano fatto al momento dell'istituzione del piano.

D.- Binda ha tempestivamente interposto un ricorso di diritto pubblico, domandando che, per quanto lo concerne, la decisione cantonale sia annullata. Egli chiede inoltre, in via principale, che la sua domanda intesa ad ottenere il permesso di costruzione sia accolta e, in via subordinata, che sia dato ordine al Consiglio di Stato di trasmettere gli atti al Tribunale delle espropriazioni per la determinazione dell'indennità di espropriazione materiale. Egli afferma che l'impugnata restrizione viola l'art. 4 CF, perchè difetta di base legale e, essendo divenuta inutile, è arbitraria. Costituirebbe, inoltre, un'espropriazione materiale.

E.- Il Consiglio di Stato propone che il ricorso sia respinto in ordine e nel merito.

Erwägungen

Considerando in diritto:

1. In principio, il ricorso di diritto pubblico è rimedio di cassazione. Tale principio dovendo essere applicato anche nel caso particolare, le domande del ricorrente, in quanto intese a conclusioni diverse dal semplice annullamento della decisione cantonale, sono irricevibili (RU 89 I 368 consid. 1).

Vero è che, per i casi di rifiuto di un permesso di polizia, la giurisprudenza ha istituito delle eccezioni alla regola suesposta, dovendo necessariamente riconoscere all'interessato anche la possibilità di chiedere che l'autorità cantonale sia obbligata a rilasciargli il permesso incostituzionalmente rifiutatogli (RU 82 I 111, consid. 6; 84 I 113, consid. 3; 87 I 116, consid. 1b, e 280). Il Tribunale federale può, tuttavia, giungere ad una siffatta decisione soltanto se può accertare che la domanda presentata dal ricorrente in sede cantonale adempie tutti i presupposti legali per il rilascio del permesso. In concreto tale non è il caso, perchè il ricorso è inteso soltanto a dimostrare l'incostituzionalità del divieto di costruire; e non poteva essere altrimenti inteso, dal momento che l'autorità cantonale si era limitata a giudicare sulla pregiudiziale validità della restrizione di piano regolatore. Qualora la censura di incostituzionalità di questa restrizione venisse accolta, la domanda di Binda risulterebbe nuovamente pendente presso l'autorità cantonale, che dovrebbe pronunciarsi sugli altri presupposti del permesso di costruzione. Una decisione in tal senso non essendo ancora intervenuta, il ricorso, in quanto inteso ad ottenere che sia fatto obbligo all'autorità cantonale competente di rilasciare il permesso di costruzione, è prematuro. Nel caso che, come richiesto dal ricorrente in via subordinata, dovesse essere accolta la tesi secondo cui la controversa restrizione di piano regolatore costituisce espropriazione materiale, il Tribunale federale non potrebbe ammettere la domanda di inviare gli atti alTribunale cantonale delle espropriazioni per la determinazione dell'indennità, ma dovrebbe limitarsi ad annullare la decisione impugnata, dovendosi rispettare la facoltà di scelta del comune: o pagare l'indennità di espropriazione o rinunciare alla restrizione di piano regolatore.

2. Secondo l'art. 89 cpv. 1 OG, l'atto di ricorso deve essere interposto entro trenta giorni dalla pubblicazione o dalla comunicazione del decreto o della decisione impugnati. a) Se il ricorso è diretto ad ottenere l'annullamento di

un ”decreto” (”arrêté” ”Erlass”), inteso come norma legale in senso lato o insieme di tali norme, il termine decorre perciò dalla pubblicazione o dalla comunicazione del decreto impugnato. Tuttavia, il Tribunale federale ha sempre riconosciuto al cittadino, già sotto l'impero delle precedenti OG, non solo il diritto di impugnare la norma in sè, in quanto virtuale violazione dei suoi diritti costituzionali, ma anche di impugnarne la validità e, quindi, l'applicabilità al momento della decisione che realizza la lesione del diritto individuale. Pertanto, anche se la norma giuridica non è stata impugnata entro 30 giorni dalla sua pubblicazione, l'interessato può ancora impugnarne l'applicazione entro lo stesso termine a decorrere dalla data in cui la relativa decisione gli è stata notificata (cfr. ad es. RU 5, 549 e, inoltre, 86 I 274; 88 I 83 e 265). Di massima, una ”decisione” è invece impugnabile solo entro i trenta giorni dalla sua prima comunicazione; il diritto di ricorso non è ripristinato da un atto amministrativo di conferma o di esecuzione di una anteriore decisione materiale. Al riguardo, la giurisprudenza ha ammesso delle eccezioni soltanto per diritti personali inalienabili e imprescrittibili, nonchè, adempiuti determinati presupposti, per quelli fondati sugli art. 46 cpv. 2 e 59 CF (RU 88 I 265 e citazioni); diritti che, evidentemente, nel caso particolare non sono in discussione. Secondo i principi suesposti, il ricorso di Binda appare tempestivo se il piano regolatore di Sementina deve essere considerato come un ”decreto” e se il rifiuto del permesso di costruire costituisce una decisione di applicazione di una relativa norma. Se, invece - come implicitamente pretende il Consiglio di Stato - il piano regolatore costituisce esso stesso una decisione di applicazione della LE e il rifiuto di detto permesso non rappresenta che un atto di esecuzione di tale decisione, il ricorso in esame appare evidentemente tardivo e, quindi, irricevibile. b) Inizialmente, la dottrina ha ravvisato nelle disposizioni di piano regolatore delle norme giuridiche (NABHOLZ,

Das Institut der Bebauungspläne, 1923, pag. 55; MARMIER, Plans édilitaires et responsabilité administrative, 1932, p. 11; REICHLIN, Rechtsfragen der Landesplanung, in Rivista di diritto svizzero = RDS - vol. 66, p. 283 a) anche se espresse in una particolare forma tecnica (KIRCHHOFER: Eigentumsgarantie und Eigentumsbeschränkungen, RDS, vol. 58, p. 147), o, più precisamente, in forma grafica (BUSER, Baupolizei und Strassenrecht im Kanton Aargau, ZBl., vol. 33, p. 357). Successivamente, la dottrina le definì analoghe alle norme giuridiche, ma costituenti in realtà una somma di disposizioni concrete (IMBODEN, Festschrift für Prof. Fritzsche, 1952, p. 44 e 45). Dal profilo dell'art. 89 OG è stato poi proposto di riconoscere la disposizione di piano regolatore, di massima, come norma di ordinanza, ma di fare eccezione considerandola come decisione concreta agli effetti della persona che, essendo stata proprietaria del fondo gravato al momento dell'istituzione del piano, ha già avuto la possibilità di far valere i propri diritti (SCHAUMANN, Bemerkungen zur schweizerischen Rechtsprechung des Jahres 1958, RDS 78 I 478). Le posteriori pubblicazioni non hanno espresso una soluzione precisa, ammettendo gli uni, con qualche riserva, che trattasi di pluralità di decisioni concrete (MARTI, Probleme der staatsrechtlichen Beschwerde, RDS 81 II 99) e reputando, gli altri, che dette disposizioni rappresentano, in genere, norme giuridiche ma possono, in specie, apparentarsi a decisioni concrete, onde l'applicazione dell'art. 89 cpv. 1 OG dovrebbe essere fatta dipendere dalleparticolari circostanze (BONNARD, Problèmes relatifs au recours de droit public, RDS 81 II 399 e 400). Anche il Tribunale federale è stato dapprima propenso a considerare il piano regolatore, agli effetti dell'art. 89 cpv. 1 OG, come norma di portata generale, riservando tuttavia i casi in cui concerne un unico fondo (RU 78 I 407/8, 86 I 148, 87 I 360). Ma, successivamente, trattandosi di un ricorso che doveva comunque essere respinto nel merito, ha preferito lasciare insoluto il problema che ci occupa (RU 88 I 83).

In realtà, dovendosi considerare come norma giuridica una regola valida per una pluralità di situazioni concrete sumibili a una fattispecie tipica (IMBODEN, RDS 80 I 484), le disposizioni di piano regolatore non

possono essere senz'altro considerate tali. Alle norme giuridiche si apparentano quelle disposizioni che designano una zona entro la quale i fabbricati devono avere determinate caratteristiche (ad es. fabbricati industriali, case ad un numero massimo di piani, ecc.) e quelle che prescrivono, in una determinata zona, un coefficiente massimo di edificabilità. Ne differiscono invece sostanzialmente quelle disposizioni che determinano, in modo preciso, la situazione e l'estensione di singole opere pubbliche (strade e piazze, edifici e impianti pubblici). Queste disposizioni si differenziano tuttavia anche dalle decisioni concrete, intese nel senso dell'art. 89 cpv. 1 OG, perchè stabilite nell'ambito di un programma d'assieme e non definitive. Infatti, secondo il diritto ticinese, il comune può modificare il piano per ragioni di pubblico interesse entro il termine di validità del medesimo e, decorso tale termine, procedere all'espropriazione solo se l'interessato ne fa domanda. Il piano non deve però essere riposto in discussione per ragioni di interesse individuale; altrimenti perderebbe il suo scopo. Almeno per quanto concerne il programma di opere pubbliche, il piano regolatore è appunto predisposto al fine di impegnare diversi fondi ancora disponibili per l'organica soluzione di opere pubbliche da istituire o ampliare nell'interesse della comunità. Dei legittimi interessi individuali deve perciò essere tenuto conto nel procedimento di istituzione del piano, nell'ambito del quale possono ancora essere studiate delle soluzioni diverse da quelle inizialmente previste. Successivamente, queste diverse soluzioni possono invece risultare pregiudicate dall'ulteriore sviluppo edilizio della zona. Ciò stante e considerato che trattasi di materia disciplinata dal diritto cantonale, i cui istituti possono differire da cantone a cantone, nella disposizione di piano regolatore non può essere senz'altro ravvisata nè una norma giuridica

nè una decisione concreta, ma una disposizione intermedia o diversa. Ora, la regola stabilita in applicazione dell'art. 89 cpv.1 OG, secondo cui il diritto di ricorso contro le decisioni è unico, mentre quello diretto contro le norme giuridiche è duplice, perchè può essere fatto valere tanto in occasione dell'emanazione della norma quanto contro l'applicazione della stessa, non è fondata sulle diverse astratte caratteristiche delle due specie di disposizioni. Essa poggia sulla considerazione che sarebbe ingiustificato pretendere dal cittadino di rendersi immediatamente conto degli effetti di una norma sui propri interessi personali, questi effetti potendo spesso essere determinati soltanto in occasione dell'applicazione della norma stessa (cfr. RU 15, 203, GIACOMETTI, Verfassungsgerichtsbarkeit, p. 79/80, W. BURCKHARDT, Die Befristung des staatsrechtlichen Rekurses, in ZBJV, vol. 62, pag. 58 ultimo capoverso). In questo ordine di idee, l'applicazione dell'art. 89 cpv. 1 OG si pone in termini analoghi a quanto già stabilito dalla giurisprudenza a proposito del diritto di essere sentiti. Infatti, recentemente, il Tribunale federale, premesso che questo diritto deve di regola essere riconosciuto ad ogni interessato solo a riguardo di decisioni concrete, ha lasciato aperta la questione di determinare se le disposizioni di piano regolatore siano da classificare fra le norme giuridiche o fra le decisioni. Per contro, ha statuito il principio che chi è menomato nella disponibilità dei propri fondi da un siffatto piano ha, tosto o tardi, il diritto di essere sentito. In quanto le norme cantonali non dispongano diversamente questo diritto è però sufficientemente tutelato, se l'interessato ha comunque avuto un'occasione di esprimersi (Sentenza 11 settembre 1963 sul ricorso della Basler Terraingesellschaft AG, ZBl 1964 p. 216 ss.). In effetti, la regola giurisprudenziale stabilita in applicazione dell'art. 89 cpv. 1 OG è intesa a tutelare lo stesso sostanziale diritto: quello, cioè, di permettere al cittadino di difendere i suoi diritti individuali. Questi, però, dal momento

che è stato reso chiaramente edotto della portata che l'atto di diritto pubblico può avere rispetto ai suoi diritti costituzionali ed ha avuto la possibilità di difenderli, è tenuto ad agire tempestivamente, onde non v'è

motivo di riconoscergli nuovamente tale possibilità di difesa ogni volta che l'autorità passi ad un atto di esecuzione. Contrariamente a quanto esposto nella dottrina (SCHAUMANN, 1.c.) non v'è neppure ragione di far risorgere il diritto di ricorso a favore di un successivo proprietario del fondo. Una restrizione di piano regolatore è valida anche indipendentemente dalla sua iscrizione nel registro fondiario (art. 680 cpv. 1 CC). Dovendosi perciò presumere che l'acquirente ne era edotto, questi non può rivendicare diritti maggiori di quelli spettanti al venditore. Ne consegue che la questione di stabilire se per le restrizioni di piano regolatore il termine per interporre ricorso di diritto pubblico intercorra, in modo perentorio, dalla istituzione del piano o si rinnovi in occasione di ogni decisione di applicazione di una relativa disposizione, deve essere fatta dipendere, da una parte, dalla iniziale possibilità dell'interessato di rendersi conto della portata della restrizione e, dall'altra, dalle possibilità di difesa inizialmente offerte al medesimo. In concreto, la restrizione concerne la destinazione dell'intera particella dell'interessato alla costruzione di un campo sportivo e la conseguente istituzione di un divieto di costruire. Scopo e portata della restrizione risultavano perciò, già dall'inizio, inequivocabilmente determinati. D'altronde, il piano regolatore è stato depositato presso la Cancelleria del comune di Sementina per un periodo di 30 giorni, previa pubblicazione sul Foglio ufficiale ed avviso personale al proprietario (art. 29 lett. a della legge edilizia cantonale - LE). All'interessato è stata data la possibilità di ricorrere al Consiglio comunale e di appellarsi alle autorità cantonali. Inoltre, si deve ritenere che, secondo l'art. 33 LE, il decreto di approvazione sia stato comunicato agli interessati con facoltà di ricorrere al Gran Consiglio. Il diritto di

difesa del proprietario essendo perciò stato ampiamente tutelato già in occasione dell'istituzione del piano, l'interessato non ha, rebus sic stantibus, alcun ragionevole motivo di riproporre le sue contestazioni in occasione di ogni successiva decisione di conferma o di esecuzione. c) Tuttavia, il piano regolatore non regola una situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua istituzione, ma, almeno in quanto concerne la riserva di terreni destinati all'esecuzione di opere pubbliche, è inteso a disciplinare il prevedibile "futuro sviluppo della località" (art. 27 cpv. 1 LE). La sua futura validità presuppone, pertanto, la permanenza delle condizioni essenziali che ne hanno giustificato l'istituzione. Se tali condizioni dovessero venire a mancare, la sua validità non potrebbe essere rivendicata con riferimento alla conclusione del procedimento di istituzione e di approvazione, perchè tali atti, essendo disciplinati dal diritto pubblico, non sono necessariamente immutabili (RU 88 I 227 e citazioni). Ciò stante, la disposizione di piano regolatore potrebbe essere riposta in discussione se la norma della legge cantonale, su cui poggia, venisse modificata o se venisse meno l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera, che è presupposto fondamentale di ogni limitazione della proprietà privata. Tale sarebbe il caso, ad esempio, qualora un divieto di costruire su un fondo destinato alla costruzione di un edificio scolastico dovesse essere mantenuto anche dopo che un siffatto edificio, ampiamente soddisfacente ai bisogni del Comune, fosse stato successivamente costruito su un altro fondo. Senza previamente modificare il piano nelle forme stabilite dalla legge cantonale, la restrizione di non costruire non potrebbe essere mantenuta neppure in vista di utilizzare il fondo gravato per un'altra opera di pubblico interesse, ma di scopi chiaramente diversi. I rimedi contro le restrizioni divenute caduche devono anzitutto essere dedotti dal diritto cantonale, ma non si può, a priori, escludere che il proprietario debba comunque avere la possibilità di opporsi in via di eccezione contro

l'atto che vieta la disposizione del fondo e di impugnare, mediante ricorso di diritto pubblico, la decisione di reiezione dell'eccezione. Comunque, in concreto, la questione di sapere se l'interessato, agendo in tale mo-

do, abbia rispettato le norme procedurali di diritto cantonale non si pone, perchè il Consiglio di Stato non ha proposto alcuna impugnazione al riguardo ed ha, anzi, esaminato ogni contestazione del ricorrente. Solo in quanto intese a dimostrare che la controversa restrizione di piano regolatore è divenuta invalida a causa di circostanze posteriori all'approvazione del piano regolatore, le contestazioni del ricorrente sono perciò ricevibili.

3. Il ricorrente nega anzitutto che l'inclusione di un campo sportivo in un piano regolatore trovi la sua base legale negli art. 27 e 28 LE o in altre norme di diritto cantonale. Questa impugnazione non è stata proposta al Consiglio di Stato, onde, trattandosi di un ricorso che presuppone l'esaurimento delle istanze cantonali (art. 86 cpv. 2 OG), dovrebbe, di massima, essere considerata irricevibile (RU 87 I 99 consid. 2 e citazioni). A questa regola fanno però eccezione i casi in cui l'autorità cantonale è tenuta ad applicare il diritto d'ufficio (RU 73 I 51). Si può presumere che in concreto tale sia il caso, ma la questione non deve necessariamente essere risolta, perchè la contestazione, essendo tardiva, è comunque irricevibile. Infatti, il ricorrente si riferisce alla situazione giuridica esistente già al momento dell'istituzione del piano regolatore e non afferma che, nel frattempo, la base legale del piano regolatore dei comuni ticinesi sia stata modificata e definita in modo più restrittivo. Ciò stante, a questo proposito, vale il termine di ricorso di 30 giorni a decorrere dalla comunicazione di approvazione del piano, termine che è evidentemente da tempo trascorso. Peraltro, l'opera controversa essendo di dimensioni normali, la questione dell'esistenza di una base legale potrebbe

essere esaminata in questa sede solo dal profilo dell'arbitrio (RU 89 I 467 e citazioni). Ora, se è vero che i campi sportivi non sono esplicitamente enunciati agli art. 27 e 28 LE, gli stessi costituiscono nondimeno opere di uso pubblico che sono normalmente incluse nei piani regolatori. Si può perciò ammettere, senza arbitrio, che l'indicazione legale de "le strade, le pubbliche piazze con le piantagioni e i giardini che ne costituiscono parte integrante", è stata espressa non a titolo esclusivo ma a titolo indicativo, per designare le opere tipiche comprese in un piano regolatore, e che non esclude, pertanto, altre opere di normale uso pubblico, come un campo sportivo, che dovrebbe, d'altronde, essere adibito anche a "piazzale per le manifestazioni".

4. Anche a proposito della censura di espropriazione materiale, il ricorrente non ha addotto alcun effettivo nuovo elemento posteriore all'adozione del piano. A tale riguardo, la circostanza dell'avvenuto aumento dei prezzi dei terreni è - come peraltro ammette il ricorrente - irrilevante. Tale aumento può concernere solo la determinazione dell'indennità e può, pertanto, essere fatto valere solo in occasione dell'espropriazione del fondo ai fini dell'esecuzione dell'opera o quando, alla scadenza della validità del piano regolatore, il ricorrente avrà diritto di chiedere l'espropriazione immediata (art. 37 cpv. 2 LE).

5. Invece, la censura di intervenuta carenza della pubblica utilità in conseguenza della sistemazione del preesistente campo di calcio e quella fondata sull'abbandono del procedimento di espropriazione, promosso nel 1960, concernono circostanze verificatesi posteriormente al procedimento di istituzione del piano e sono, pertanto, ricevibili. In questa sede, la questione dell'esistenza della pubblica utilità di un'opera viene esaminata dal profilo dell'arbitrio, se concerne prevalentemente l'accertamento dei fatti (RU 88 I 252, 294; 89 I 196 consid. 2) e liberamente se concerne il diritto o la probabile futura evoluzione di una situazione (RU 88 I 294). Nel caso particolare non è però necessario

giudicare secondo tale duplice criterio, perchè, anche se esaminata liberamente, la contestazione deve essere respinta. Infatti, il campo adibito al giuoco del calcio esisteva già al momento dell'istituzione del piano e non ha, di poi, modificato la sua destinazione. Ora è noto che questo sport si esercita in campi da giuoco esclusivamente, o quasi, adibiti a tale scopo. Anche se le migliorie, nel frattempo effettuate, ne avessero eliminato gli iniziali inconvenienti, la pubblica utilità del nuovo campo sportivo potrebbe essere fondata sulla necessità di conseguire gli altri scopi indicati nel messaggio municipale dell'11 luglio 1961: "campo da giuoco e di ginnastica per le scuole e piazzale per le manifestazioni".
D'altronde, anche se si dovesse ammettere che per il comune di Sementina un unico campo sportivo soddisfi all'esercizio di ogni disciplina sportiva, la contestazione del ricorrente potrebbe avere un fondamento solo se gli inconvenienti, che il vecchio campo di calcio presentava al momento dell'adozione del piano regolatore e che contribuirono a giustificare il progetto di costruzione di un nuovo campo di sports, fossero stati nel frattempo eliminati o fossero eliminabili a breve scadenza. Ora, tale non è il caso, perchè nella decisione impugnata è stato fatto rilevare - e il ricorrente non lo contesta - come la diga insommergibile, che dovrebbe impedire le ricorrenti inondazioni del campo di calcio, sia solo allo stadio di programma e la sua esecuzione non sia ancora deliberata. Anche a questo proposito, la situazione esistente al momento dell'adozione del piano regolatore non è quindi sostanzialmente modificata. L'asserzione del ricorrente, secondo cui, abbandonando il procedimento di espropriazione promosso nel 1960, il comune avrebbe rinunciato all'esecuzione dell'opera, è infondata in fatto ed in diritto: in fatto, perchè il comune ha rinunciato solo "per il momento" all'espropriazione di cui si tratta; in diritto, perchè non risulta che una speciale norma di legge, derogante a quella concernente la durata

di validità del piano, prescriva la caducità di una relativa disposizione qualora un procedimento di espropriazione, promosso per l'esecuzione di una prevista opera, venga abbandonato o sospeso. Il piano regolatore, costituendo un programma di lavori futuri, permane perciò valido per il periodo legalmente determinato, anche se l'autorità inizia un procedimento di espropriazione, ma poi lo abbandona, rinviando a più tardi l'esecuzione dell'opera. Non vi è neppure motivo di dubitare della affermazione del Consiglio di Stato, secondo cui il comune di Sementina è in condizioni finanziarie che gli permetterebbero di procedere, in ogni tempo, alla esecuzione del nuovo campo sportivo. La contraria affermazione del ricorrente non è dimostrata, comunque, non documentata.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
In quanto ricevibile, il ricorso è respinto.