

3421

AMBIENTE

MESSAGGIO

concernente i ricorsi di seconda istanza contro la pubblica
utilità del piano regolatore (PR) di Vaglio

del 14 marzo 1989

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

vi presentiamo le osservazioni del Consiglio di Stato relative ai ricorsi di seconda istanza interposti nella procedura di approvazione del PR di Vaglio.

In virtù degli art. 21 e 22 cpv. 2 della legge edilizia del 19 febbraio 1973 (LE) l'approvazione di un PR compete al Consiglio di Stato la cui decisione, sotto il profilo della pubblica utilità, può essere censurata presso il Gran Consiglio che decide in ultima istanza.

Nel caso concreto il Consiglio di Stato con risoluzione n. 7160 del 17 novembre 1987 ha approvato il PR di Vaglio.

Avendo proceduto a diverse modifiche d'ufficio il Consiglio di Stato ha pure dato facoltà di ricorso al Gran Consiglio ai proprietari, non ricorrenti in prima istanza, i cui fondi hanno subito un cambiamento di destinazione a dipendenza delle modifiche d'ufficio apportate al PR.

A questi proprietari è stata intimata la decisione del Consiglio di Stato.

Prima della decisione oggetto dei ricorsi, tutti i problemi sollevati dallo scrivente Consiglio sono stati discussi dalla Sezione pianificazione urbanistica con il Municipio, nella riunione del 12 agosto 1987.

Contro la suddetta risoluzione sono pervenuti i seguenti ricorsi:

1. Regina Dell'Orto, Vaglio
2. Eredi Airoidi Giovanni, Airoidi Ester, Bettoli Maria, Comunione ereditaria Airoidi Mario e Stelio (Airoidi Ester, Vaglio)
3. Giuseppe Fumasoli, Vaglio
4. Giacomo Ferrari, Vaglio

5. Leone e Albina Gianinazzi (CPI Consulenze - Progettazioni - Impresa SA, Mezzovico)
6. Johanna Van Hoeken e Robert Van Hoeke, Vaglio (avv. Carlo Sganzzini, Lugano)
7. Eredi Elisabeth De Puoz, già in Vaglio (avv. Giovanni Antonini, Lugano)
8. Robert Probst, Lachen (avv. Felice Dafond, Giubiasco)
9. Otto E. Stadler, San Gallo (Studio legale Bolla & Censi, Lugano)
10. Bernardino Baruffaldi, Vaglio
11. Comune di Vaglio (avv. Stefano Will, Lugano)

1. Considerazioni relative ai fondi fuori del territorio edificabile e che sono oggetto di ricorso

Su questo problema si richiamano innanzitutto le osservazioni esposte nella risoluzione n. 7160 del 17 novembre 1987, pag. 16 e 17.

Si ribadisce che la legge federale sulla pianificazione del territorio fa obbligo ai Comuni di allestire i piani di utilizzazione i quali devono definire le zone edificabili necessarie all'edificazione entro il periodo di 15 anni. Per questa ragione il PR deve essere dimensionato tenendo conto dello sviluppo esistente nonché di quello presumibile in un tempo determinato. Per poter effettuare una razionale pianificazione, segnatamente in un assai vasto comprensorio come quello di Vaglio ovviamente non tutto il territorio può essere destinato all'edificazione.

Questo concetto di razionalità del PR è pure espresso all'art. 15 della LE in cui si parla di organizzazione razionale del territorio e di sviluppo armonico del Comune, nonché della necessità di commisurare il piano ai bisogni e alla capacità economica del Comune. In questo senso pure si esprime il progetto preliminare di Piano direttore maggio 1986 al punto 3.9 pag. 3.71. Benché questo documento non espliciti ancora effetti giuridici vincolanti, esso riflette chiaramente le esigenze della LPT sopracitata.

Tenendo conto di quanto sopra esposto, facendo astrazione della zona di natura forestale, ne consegue che non tutto il territorio comunale potenzialmente edificabile può essere previsto quale zona per insediamenti edilizi.

Risulta pertanto una parte di territorio per la quale l'edificazione non è ammessa, riservate le eccezioni previste dall'art. 24 della LPT come pure dagli art. 9-15 del DEPT. Nel proporre le zone edificabili il Comune di Vaglio ha dovuto considerare gli argomenti suddetti, le esigenze di

protezione del paesaggio a suo tempo volute dal DFU ed è stato costretto a formulare delle scelte le quali hanno portato di conseguenza al congelamento di settori di territorio magari parzialmente edificati.

Il fatto che un fondo confini con la zona edificabile non è motivo sufficiente perché il proprietario possa oggettivamente esigere la sua inclusione nella stessa.

Si osserva inoltre che con decisione 17 ottobre 1979 il Tribunale federale si esprimeva nel senso che il proprietario fondiario non può pretendere che un suo fondo, di fatto idoneo all'edificazione, sia assegnato alla zona edificabile (DFU 17.10.1979) causa FS AG, comune di Mühlegerg).

Altra richiesta d'inclusione di fondi in zona edificabile è stata respinta dal Tribunale federale con sentenza del 23 dicembre 1983 che evadeva un ricorso contro il PR di Mezzovico, nella quale tra l'altro si afferma quanto segue:

"- che giova appena ricordare che la vigente LPT obbliga Cantoni e Comuni a delimitare tra l'altro le zone edificabili (art. 14), comprendenti i terreni già edificati in larga misura e quelli prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro 15 anni (art. 15 LPT);

- che, quand'anche i terreni dei ricorrenti fossero completamente urbanizzati, come si afferma, ciò non fonderebbe ancora un diritto ad ottenere l'azzonamento in territorio edificabile (DTF 107 Ia 243, 103 Ia 256)".

Da ultimo val la pena di pure citare la sentenza del Tribunale federale 24 ottobre 1984 che respingeva il ricorso G.P., avverso il PR di Sonvico con il quale si chiedeva l'inclusione in zona edificabile di una porzione di territorio nel quale sono presenti ben una decina di abitazioni.

La zona edificabile, nella forma approvata dal Consiglio di Stato soddisfa abbondantemente alle necessità di sviluppo futuro del Comune per i prossimi 15 anni, ragione per cui la definizione della zona edificabile così come al piano approvato risponde ad un interesse pubblico indiscutibile che giustifica l'attribuzione di porzioni di territorio alla zona agricola ed alla zona senza destinazione specifica.

L'accoglimento dei ricorsi in esame, tendenti ad ottenere l'inclusione di fondi in zona edificabile, peggiorerebbe sicuramente la già precaria situazione del territorio comunale e creerebbe la premessa per ulteriori pressioni tendenti ad annullare le disposizioni pianificatorie messe a punto con molta difficoltà.

Ciò premesso nel merito dei singoli ricorsi si osserva.

2.1 Ricorso n. 11 - Comune di Vaglio

Il Comune di Vaglio insorge contro la decisione governativa che approva il proprio PR chiedendo in particolare:

- a) la riattribuzione alla zona edificabile (R2) dei fondi in località "Al Ronco", "Ronchini", "Madonna di Castello" e "Predollo Prati" che il Consiglio di Stato ha incluso in zona agricola;
- b) la riattribuzione al territorio senza destinazione specifica dei fondi in località "Bosago", in aspettativa della loro attribuzione alla zona edificabile. Questi fondi sono stati inclusi d'ufficio dal Consiglio di Stato in zona agricola;
- c) la riattribuzione al territorio senza destinazione specifica dei fondi in località "Sciresa" e "Sanella", in aspettativa dell'eventuale sviluppo della zona di interesse pubblico. I fondi sono stati inclusi d'ufficio dal Consiglio di Stato in zona agricola.

Insorgendo contro la decisione del Consiglio di Stato il Comune lamenta inoltre:

- d) la violazione dell'autonomia comunale;
- e) l'assoluta inadeguatezza delle zone sopracitate per un sfruttamento agricolo;
- f) i maggiori oneri derivanti per la comunità di Vaglio.

Si osserva nuovamente che il Municipio è stato dettagliatamente informato, nella riunione tenuta il 12 agosto 1987, su tutte le modifiche che sono state apportate al PR dallo scrivente Consiglio.

- ad a) Si osserva che la contenibilità delle zone edificabili previste dal piano, nella forma approvata dal Consiglio di Stato e più che sufficiente per i bisogni del Comune per i prossimi 10-15 anni (v. risoluzione pto 3.9 a) pag. 16). Come esposto al pto 3.8 c) pag. 13, della risoluzione contestata che si richiama, l'idoneità agricola dei fondi in località "Al Ronco", "Ronchini", "Madonna di Casletto" e "Predollo Prati" è stata accertata dalla competente Sezione agricoltura. Questa sezione, con il proprio preavviso dell'11 maggio 1987, sottolinea, tra l'altro, che la proposta di includere questi fondi in zona edificabile risulta contraria ad una corretta pianificazione territoriale e comporta una perdita non indifferente per l'agricoltura di Vaglio.
Sulla necessità di salvaguardare dall'edificazione il

territorio in oggetto per ragioni di protezione e salvaguardia del paesaggio, si richiamano le osservazioni di cui al pto 3.8 pag. 14 della risoluzione governativa che approva il PR di Vaglio. Il Consiglio di Stato stralciando dalla zona edificabile i terreni in oggetto, ha quindi operato nel senso di adeguare il piano ai disposti dalla LE della LPT, e della legge sulla salvaguardia e sul promovimento dell'agricoltura (art. 12).

Su questo argomento si propone la reiezione del ricorso.

ad b) Il Consiglio di Stato, stralciando i fondi in località "Bosago" dal territorio senza destinazione specifica e attribuendoli alla zona agricola, ha operato nel senso di rendere il piano conforme alle esigenze della LPT (art. 16). Secondo i disposti della legge federale tutto il territorio comunale deve essere assegnato al tipo di utilizzazioni che meglio si addice. Nel territorio senza destinazione specifica possono per ciò essere di principio assegnati unicamente quei terreni per i quali la pianificazione non prevede particolari obiettivi di utilizzazione.

Non è quindi possibile nel caso in esame, attribuire una così vasta area al territorio senza destinazione specifica. D'altronde la competente Sezione agricoltura con il già citato preavviso dell'11 maggio 1987, ha ritenuto idoneo allo sfruttamento agricolo detta area la quale deve per ciò essere attribuita alla zona agricola (cfr. anche ris. pto 3.8 c) pag. 13).

Si osserva inoltre che la zona edificabile di Vaglio, come già esposto al punto 1 precedente, nella misura approvata dal Consiglio di stato, soddisfa abbondantemente ai bisogni di sviluppo del Comune per i prossimi 10-15 anni, per cui un suo ampliamento non è da prevedere prima del suddetto periodo.

Da quanto precede risulta comunque inopportuna l'eventuale inclusione del comparto territoriale in oggetto nel territorio senza destinazione specifica, anche in vista di un presupposto futuro ampliamento della zona edificabile.

D'altronde nell'eventualità in cui vi fosse un interesse pubblico preponderante che giustificasse un ampliamento della zona edificabile di Vaglio, questo potrebbe avvenire senza sostanziali differenze sia a detrimento della zona agricola sia del territorio senza destinazione specifica.

Per questi motivi, si propone su questo argomento, la reiezione del ricorso.

ad c) Per quanto concerne l'opportunità di mantenere il territorio in località "Sanella" e "Sciresa" in zona agricola si richiamano le osservazioni esposte al precedente punto ad b). Inoltre questo territorio forma un tutt'uno con la zona agricola posta sul territorio di Sala Capriasca.

Su questo punto si propone la reiezione del ricorso.

ad d) Sul problema del presente sconfinamento di competenze, da parte del Consiglio di Stato, si osserva quanto segue.

Il Comune praticamente contesta il potere d'intervento del Consiglio di Stato il quale, a suo modo di vedere, non può sostituire all'apprezzamento riconosciuto ad ogni Comune il proprio punto di vista.

Nel caso concreto, l'intervento del Consiglio di Stato è da ricercare in una carente applicazione da parte del Comune, nell'adozione del PR, dei disposti della LPT e della legge sulla salvaguardia e sul promovimento dell'agricoltura (vedi osservazioni ad a), ad b) e ad c) che qui precedono). L'Autorità cantonale aveva più volte fatto presente al Municipio la necessità di tener conto delle esigenze stabilite dalla LPT sull'uso del territorio (zona agricola, protezione del paesaggio, uso parsimonioso del suolo, ecc.).

Dottrina e giurisprudenza riconoscono al Consiglio di Stato la facoltà di apportare d'ufficio, e nell'ambito del suo esame di legalità ed opportunità, le modifiche di PR da esso ritenute indispensabili per la tutela delle esigenze legali (LPT, LE, ecc.) e degli interessi della collettività in relazione al disciplinamento dell'uso parsimonioso del territorio. Al riguardo si richiama la sentenza del Tribunale Federale 3 giugno 1988 che respingeva il ricorso A.A., avverso il PR di Porza.

Su questo argomento si propone la reiezione del ricorso.

ad e) Come esposto ai precedenti pti ad a), b) e c) l'idoneità agricola dei fondi inseriti in zona agricola dal Consiglio di Stato è stata accertata dalla competente Sezione agricoltura che con il proprio preavviso del 11 maggio 1987 ne ha richiesto l'inclusione in zona agricola. La censura tendente a dimostrare la non idoneità di questi fondi allo sfruttamento agricolo è quindi priva di fondamento.

Su questo argomento si propone la reiezione del ricorso.

ad f) In pratica il Comune ritiene che con la decisione del Consiglio di Stato di includere in zona agricola i fondi sopraccitati vi siano gli estremi dell'espropriazione materiale.

La censura non è proponibile con la presente procedura in quanto il problema dell'espropriazione è regolamentato, non dalla LE né dalla LPT ma dalla Legge cantonale sulle espropriazioni.

A mente dello scrivente Consiglio nel caso concreto non vi sono comunque gli estremi dell'espropriazione materiale. Infatti, come risulta dalle osservazioni di cui sopra, le modifiche apportate d'ufficio dal Consiglio di Stato sono intese a conformare dal profilo pianificatorio il PR di Vaglio alle esigenze poste dalla LPT e dalla LE. Si richiamano inoltre le considerazioni d'ordine generale di cui al pto 2.4 pag. 7 della risoluzione qui contestata.

Su questo argomento si propone la reiezione del ricorso.

2.1 Ricorso n. 1 - Regina dell'Orto - f.m.n. 597 e 389

Ricorso n. 2 - Airoidi Ester, Bettoli Maria, C.E. Airoidi Mario e Stelio - f.m.n. 747, 758, 765, 766, 767 e 669

Ricorso n. 3 - Fumasoli Giuseppe - f.m.n. 1934

Ricorso n. 4 - Giacomo Ferrari - f.m.n. 598

I ricorrenti hanno interposto ricorso direttamente al Gran Consiglio in quanto la situazione pianificatoria dei propri fondi è stata modificata dal Consiglio di Stato nell'ambito dell'approvazione del PR di Vaglio.

Conformemente al dispositivo n. 5 della risoluzione governativa n. 7160 i ricorrenti sono legittimati a ricorrere.

Nel merito del ricorso essi chiedono l'attribuzione alla zona edificabile o al territorio senza destinazione specifica dei loro fondi che il Consiglio di Stato ha incluso in zona agricola.

I ricorrenti sollevano le censure poste dal ricorso presentato dal Municipio per cui richiamate le osservazioni espresse al precedente punto 1 e 2 si propone la reiezione dei ricorsi.

3.1 Ricorso n. 5 - Leone e Albina Gianinazzi - f.m.n. 849

I ricorrenti chiedono che venga negata la pubblica utilità alla prevista strada di collegamento Vaglio-Lugaggia che interessa anche il loro fondo.

Si richiamano le osservazioni di cui al pto 4.12 pag. 35 della decisione qui contestata. La strada è stata inserita nei piani unicamente a titolo indicativo-informativo. Essa non esplica quindi alcun vincolo sui fondi toccati. Bisogna d'altro lato rilevare che non appare opportuno indicare nel PR quest'opera, che non risulta nei progetti cantonali. Per chiarezza il contestato tracciato deve essere perciò stralciato dal PR.

Per questi motivi si propone l'accoglimento del ricorso.

4.1 Ricorso n. 6 - Johanna e Robert Van Hoeken - f.m.n. 1931, 1932 e 282

I ricorrenti chiedono che i propri fondi siano assegnati alla zona residenziale estensiva.

I fondi dei ricorrenti si trovano in posizione marginale rispetto alla zona edificabile di Vaglio e "incuneati" nella zona agricola. Il Consiglio di Stato con la sua decisione, qui contestata, ha proceduto unicamente allo stralcio dalla zona agricola del sedime della villa esistente sul f.m.n. 282 e dell'area occupata dai relativi arredi di superficie, includendo queste aree nel territorio senza destinazione specifica. Queste superfici non sono infatti idonee allo sfruttamento agricolo. I ricorrenti sollevano le medesime censure già poste con il ricorso di prima istanza per cui si richiama quanto esposto al pto 4.3 (pag. 30) e 4.7 (pag. 33) della risoluzione n. 7160 del 17 novembre 1987.

Per questi motivi si propone la reiezione del ricorso.

5.1 Ricorso n. 7 - Eredi Elisabetta De Puez - f.m.n. 782

I ricorrenti hanno interposto ricorso direttamente al Gran Consiglio in quanto la situazione pianificatoria dei propri fondi è stata modificata dal Consiglio di Stato nell'ambito dell'approvazione del PR di Vaglio. Conformemente al dispositivo n. 5 della risoluzione governativa n. 7160 i ricorrenti sono legittimati a ricorrere.

Nel merito del ricorso i ricorrenti chiedono che i propri fondi, inclusi d'ufficio dal Consiglio di Stato in zona

agricola, vengano assegnati al territorio senza destinazione specifica.

Richiamate le annotazioni esposto per il ricorso del Municipio si propone la reiezione del ricorso.

6.1 Ricorso n. 8 - Robert Probst - f.m.n. 536

Il ricorrente chiede che il suo fondo, o almeno parte di esso, venga inserito in zona edificabile.

I fondi del ricorrente sono situati in località "Paü". In questo comparto territoriale il Comune ha deciso l'inserimento in zona edificabile unicamente di quei fondi già attualmente edificati. I fondi in oggetto essendo idonei allo sfruttamento agricolo sono stati giustamente inclusi dal Comune in zona agricola.

Per il resto, il ricorrente propone qui le medesime censure già sollevate con il ricorso di prima istanza per cui richiamato quanto esposto al pto 4.3 (pag. 30) e 4.8 (pag. 33) della risoluzione governativa n. 7160, si propone la reiezione del ricorso.

7.1 Ricorso n. 9 - Otto E. Stadler - f.m.n. 215, 216, 217, 218 e 229

Il ricorrente chiede che i propri fondi vengano inseriti in zona edificabile.

Il ricorrente contesta pure la decisione del Consiglio di Stato di includere d'ufficio i propri fondi in zona agricola, fondi attribuiti precedentemente dal Comune al territorio senza destinazione specifica.

I fondi del ricorrente sono posti in località "Bosago" per cui nel merito dell'assegnazione di questo territorio alla zona agricola si richiamano le osservazioni di cui al pto 2 del presente messaggio (ricorso n. 11 Comune di Vaglio).

Sui presunti diritti del ricorrente di vedersi conferire l'edificabilità dei propri fondi, sulla base della domanda di costruzione del 1983 si osserva quanto segue:

Con l'approvazione del PR di Vaglio non sono stati pregiudicati gli eventuali diritti del proprietario all'edificazione dei suoi fondi sulla base delle risultanze della procedura di domanda di costruzione sopraccennata. Le due procedure, quelle del PR e quella della domanda di costruzione, sono infatti ben distinte. Richiamate le osservazioni di cui al pto 4.6 (pag. 32) della risoluzione governativa n. 7160, si ribadisce che al momento attuale,

dal profilo pianificatorio, non esiste l'opportunità di inserire il territorio in oggetto - e quindi i fondi del ricorrente - in zona edificabile.

Per i motivi sopra esposti si propone la reiezione del ricorso.

8.1 Ricorso n. 10 - Bernardino Baruffoldi - f.m.n. 259

Il ricorrente contesta il tracciato del passaggio pedonale che interessa il suo fondo e ne propone lo spostamento sui fondi finitimi al suo.

Si richiamano le osservazioni di cui al pto 4.15 (pag. 37) della risoluzione governativa che approva il PR di Vaglio. Si ribadisce l'opportunità di mantenere il passaggio pedonale contestato che d'altronde grava in modo del tutto marginale il fondo del ricorrente.

Si osserva inoltre che il Consiglio di Stato non può estendere, come pretende il ricorrente il suo esame di opportunità al punto tale da imporre al Comune le soluzioni ritenute più idonee o di maggior pregio. Accertato che la soluzione del passaggio pedonale proposta dal Comune non è arbitraria allo scrivente Consiglio non è più data facoltà di entrare nel merito della soluzione alternativa proposta dal ricorrente, in quanto limitato nel suo esame di opportunità del rispetto dell'autonomia comunale.

Si propone la reiezione del ricorso.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, C. Generali
p.o. Il Cancelliere, A. Crivelli