

3726

AMBIENTE

MESSAGGIO

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

del 9 gennaio 1991

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

con il presente messaggio vi presentiamo le osservazioni del Consiglio di Stato relative ai ricorsi di seconda istanza interposti nella procedura di approvazione del PR di Davesco-Soragno.

In virtù degli art. 37 e 38 della legge di applicazione della legge sulla pianificazione del territorio (LALPT) l'approvazione di un PR compete al Consiglio di Stato, la cui decisione, sotto il profilo della pubblica utilità, può essere censurata, fino all'introduzione del tribunale della pianificazione del territorio, presso il Gran Consiglio che decide in ultima istanza (art. 104 cpv. 2 LALPT).

Nel caso concreto il Consiglio di Stato, con risoluzione n. 4194 del 6 giugno 1990 ha approvato il PR di Davesco-Soragno. Contro la suddetta decisione sono pervenuti i seguenti ricorsi:

1. Consiglio Parrocchiale, Davesco-Soragno
2. Angelo Fassora, Lugano
3. Ronald Fassora, Davesco-Soragno
4. Victor Müller, Davos-Dorf (ing. Aldo Conca, Gentilino)
5. Edgardo Petrini, Comano
6. Conte Paolo Sassoli-De Bianchi, Milano (avv. Antonio Galli, Lugano)
7. Municipio di Davesco-Soragno

Ciò premesso, sui singoli ricorsi si osserva quanto segue.

1. Ricorso n. 1 - Consiglio Parrocchiale
 - Ricorso n. 2 - Angelo Fassora
 - Ricorso n. 3 - Ronald Fassora
-

I ricorrenti sono rispettivamente amministratori dei f.m.n. 263, 265 e 268 (ricorso n. 1) e proprietari dei f.m.n. 240 e 249 (ricorso n. 2) nonché del f.m.n. 257 (ricorso n. 3). Essi contestano la risoluzione n. 4194 del Consiglio di Stato nella misura in cui approva la strada d'accesso al nucleo di Soragno.

I ricorrenti ripropongono in sostanza le medesime censure già sollevate con il ricorso di prima istanza davanti al Consiglio di Stato. Si richiamano pertanto e si ribadiscono qui di seguito le considerazioni esposte al pto 4.2 pag. 46 e segg. della risoluzione n. 4194

La strada qui contestata serve avantutto come accesso al nucleo di Soragno. Essa rappresenta inoltre la logica e funzionale continuazione della strada d'urbanizzazione, detta "Panoramica", che serve una vasta zona edificabile. E' in particolare necessario dotare la strada "Panoramica", di oltre 1 km di lunghezza, di un funzionale sbocco sulla cantonale.

La strada contestata è inserita nel piano in modo organico e funzionale sulla base di un progetto di dettaglio elaborato nell'ottobre 1988 da uno studio specialistico.

Le caratteristiche tecniche dell'opera risultano pertanto corrette e conformi alle direttive emanate dall'Unione dei professionisti della strada (VSS).

Anche gli oneri a carico dei singoli privati toccati dall'opera sono ritenuti equi tenuto in particolare conto della morfologia del terreno e delle difficoltà tecniche di realizzazione.

La Commissione bellezze naturali nell'ambito dell'esame di sua competenza non ha sollevato obiezioni.

Sulla base di quanto sopra esposto il C.d.S. condivide la proposta del Comune di sistemazione dell'accesso del nucleo di Soragno e la reputa sostenuta di un interesse pubblico preponderante.

Ritenuta la proposta del Comune adeguata e sostenibile lo scrivente Consiglio non può entrare nel merito delle varianti proposte da alcuni ricorrenti essendo l'esecutivo cantonale limitato nel suo potere d'apprezzamento dal rispetto dell'autonomia comunale (art. 2 cpv. 3 LPT).

Le limitazioni di disporre dei propri fondi conseguenti l'esecuzione dell'opera, lamentate da alcuni ricorrenti, potranno essere eventualmente tenute in considerazione al momento dell'allestimento dei progetti esecutivi delle stesse.

A titolo abbondanziale si osserva che i ricorrenti avranno inoltre modo di interporre opposizione sugli aspetti costruttivi delle opere viarie, al momento della pubblicazione dei progetti esecutivi giusta l'art. 33 LS.

Per contro, la pubblica utilità delle opere è sancita dall'approvazione del PR (art. 40 LALPT)

Le censure di alcuni ricorrenti volte a sostanziale e giustificare pretese d'indennizzo per i vincoli derivanti dall'opera non sono ricevibili nella presente procedura, ma vanno proposte giusta i disposti della legge cantonale di espropriazioni.

A conclusione delle considerazioni esposte si deve ricordare che in votazione popolare, avvenuta il 28 gennaio 1990, i cittadini di Davesco-Soragno hanno accolto la realizzazione dell'opera contestata dai ricorrenti, accogliendo il credito votato dal Consiglio comunale.

Le considerazioni qui espresse dimostrano con sufficienza chiarezza l'adeguatezza dell'opera proposta dal Comune di Davesco-Soragno.

Per questi motivi si propone la reiezione dei ricorsi.

2. Ricorso n. 4 - Victor Müller

Il ricorrente è proprietario dei f.m.n. 382, 558, 422 e 427. Egli chiede:

- a) per quanto concerne il f.m.n. 558, l'ampliamento della zona edificabile R2 in modo da permettere l'ampliamento di una costruzione esistente conformemente al progetto a suo tempo presentato;
- b) lo stralcio della zona AP-EP e l'inserimento in zona artigianale del f.m.n. 382.

Preliminarmente si osserva che il Consiglio di Stato con la risoluzione n. 4194 che approva il PR di Davesco-Soragno non si è occupato dei f.m.n. 422 e 427 del ricorrente in quanto con il gravame allora presentato non è stato sollevato alcun argomento riferito a questi due fondi che fosse pertinente con la procedura di PR. D'altro canto il ricorrente ha provveduto a far accertare direttamente dalla competente autorità forestale i soprassuoli dei due fondi.

- ad a) Si osserva che la zona edificabile del PR di Davesco-Soragno, nelle dimensioni ammessa dal Consiglio di Stato, soddisfa più che abbondantemente le previsioni di sviluppo future del Comune per i prossimi 15 anni. A questo proposito si richiamano le osservazioni concernenti le previsioni di sviluppo demografico di cui al pto 3.6.1.1 pag. 27 e seg. della risoluzione n. 4194.

Per quanto riguarda più specificatamente il f.m.n. 558 si osserva che il Comune ha definito zona edificabile

una fascia parallela alla strada "Panoramica" tenendo conto della costruzione esistente sulla proprietà del ricorrente.

Nel caso specifico la decisione del Comune non può pertanto essere in alcun modo censurata.

Bisogna d'altro canto osservare che la richiesta del ricorrente di includere in zona edificabile una parte, tutto sommato, esigua del suo fondo che il PR inserisce in territorio senza destinazione specifica, non sembra pregiudicare l'impostazione generale della pianificazione locale di Davesco-Soragno. La richiesta del ricorrente da una attenta analisi potrebbe quindi anche essere ammessa.

Per questi motivi su questo punto si propone di decidere il ricorso nel senso sopraccitato.

- ad b) Il ricorrente ripropone qui le censure già sollevate con il ricorso di prima istanza davanti al Consiglio di Stato. Di seguito si richiamano e si ribadiscono le considerazioni espresse al pto 4.2.1.8 pag. 59 ad a) della risoluzione n. 4194.

La zona AP gravante il fondo dei ricorrenti è stata prevista per la formazione di un campo di calcio .

Si osserva che la morfologia del Comune di Davesco-Soragno rende assai problematico il reperimento di aree atte a questo scopo.

Il f.m.n. n. 385 è situato in una delle poche zone, se non l'unica, ove tali attrezzature possono essere ubicate.

La scelta del Comune risulta sorretta da un interesse pubblico evidente e viene pertanto condivisa dallo scrivente Consiglio.

Le censure riguardanti le richieste d'indennizzi dovuti all'esproprio non sono ricevibili con la presente procedura ricorsuale.

Si rileva inoltre che la Città di Lugano è proprietaria di un vasto terreno sul Piano della Stampa in territorio di Davesco-Soragno e incluso nel PR in zona AP-EP. Su questa proprietà il Comune di Davesco-Soragno con accordo trentennale col Comune di Lugano ha studiato la possibilità formare un campo sportivo. Bisogna rilevare che per il "Piano della Stampa" il 27 agosto 1990 il Dipartimento dell'ambiente ha stabilito una zona di pianificazione della validità di 3 anni, al fine di permettere al Cantone di elaborare, in collaborazione con i Comuni interessati, un piano di utilizzazione (PUC).

Bisogna altresì dire che il progetto per la formazione del campo sportivo che il Comune di Davesco-Soragno intende realizzare sul territorio del "Piano della Stama" deve ancora essere verificato con le risultanze degli studi preliminari del sopraccitato PUC. D'altronde i documenti del PR di Davesco-Soragno non fanno

alcun accenno all'insediamento di un centro sportivo comunale sulla proprietà del Comune di Lugano.

Si deve comunque ribadire che l'eventuale creazione di un centro sportivo complementare del Comune di Davesco-Soragno sul Piano della Stampa, nulla toglie alla necessità del Comune, espressa nel proprio PR, di vincolare il fondo del ricorrente quale zona AP-EP per i bisogni futuri da destinare ad aree di sport e di svago. A prova della volontà comunale vi è il fatto che il Comune ha già preceduto all'acquisto di tutti i fondi inclusi in zona EAP e confinanti con quello del ricorrente.

Per altro, la possibilità di inserire il campo di calcio comunale sul "Piano della Stampa" non è prevista nel PR e quindi non può essere considerata dall'autorità cantonale preposta alla decisione della pianificazione locale come una modifica di fatto del PR. L'autorità è limitata nel suo potere decisionale dal rispetto dell'autonomia comunale ai sensi dell'art. 2 cpv. 3 LPT.

Spetta semmai al Comune proporre e adottare una variante di PR che modifichi l'ubicazione delle aree EAP riservate dallo stesso.

In considerazione di quanto sopra esposto, si propone, su questo argomento, la reiezione del ricorso.

3. Ricorso n. 5 - Edgardo Petrini

Il ricorrente è proprietario del f.m.n. 520 (RT n. 406). Egli chiede che venga realizzato un accesso alla sua proprietà.

Il ricorrente ripropone in pratica su questo argomento le medesime censure già sollevate con il gravame di prima istanza davanti al Consiglio di Stato. Si richiamano pertanto le considerazioni espresse al pto 4.2.1.9 pag. 59 della risoluzione che approva il PR di Davesco-Soragno.

In particolare si ribadisce che l'accesso richiesto dal ricorrente non è previsto dal PR. Questa scelta del Comune risulta giustificata considerato che il fondo del ricorrente sarebbe l'unico, incluso in zona edificabile, che verrebbe servito dalla strada richiesta. A mente del Consiglio di Stato non è quindi un interesse generale sufficiente affinché l'opera venga prevista con il PR.

Si osserva inoltre a titolo abbondanziale che il ricorrente potrà chiedere che il suo fondo venga dotato di un accesso confacente ai sensi dell'art. 694 CCS anche eventualmente sulla proprietà del Comune già censita a registro fondiario come strada.

Per questi motivi, si propone la reiezione del ricorso.

Il ricorrente è proprietario dei f.m.n. 344 e 345 ($\frac{1}{2}$). Egli chiede che le sue proprietà vengano inserite in zona edificabile R2 o perlomeno in zona residenziale speciale sulla base della sua istanza al Dipartimento dell'ambiente dell'11 marzo 1988.

Il Comune ha inserito il f.m.n. 344 di proprietà del ricorrente in zona di mantenimento degli insediamenti mentre ha inserito il f.m.n. 345 in zona agricola. Queste scelte del Comune devono essere ritenute valide e opportune per i motivi esposti al pto 4.2.16 pag. 56 della risoluzione n. 4194 che qui si ribadiscono e si ripropongono.

La LPT fa obbligo ai Comuni di allestire i piani di utilizzazione i quali devono definire le aree necessarie all'edificazione entro 15 anni.

Per questa ragione il PR va dimensionato tenendo conto del presunto sviluppo residenziale del Comune in un tempo determinato. Per poter effettuare una razionale pianificazione, segnatamente in un comprensorio vasto come quello di Davesco-Soragno, ovviamente non tutto il territorio può essere destinato all'edificazione. Questo concetto di razionalità del PR è 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.

Si ricorda che la LPT, all'art. 14 stabilisce che i piani di utilizzazione disciplinano l'uso ammissibile del suolo e delimitano in particolare le zone edificabili, agricole e protette (art. 15, 16, 17 e 18).

L'art. 16 in particolare sancisce l'istituzione della zona agricola.

Risulta pertanto una parte di territorio per la quale l'edificazione non è ammessa, riservate le eccezioni previste dall'articolo 24 della LPT come pure dagli art. 9-15 del DEPT.

Nel proporre la definizione delle zone edificabili il Comune ha dovuto considerare le esigenze suddette, ciò che ha portato ad escludere settori di territori magari sporadicamente edificati.

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

Al riguardo si osserva inoltre che con decisione 17 ottobre 1979 il Tribunale federale si è espresso nel senso che il proprietario non può pretendere che un suo fondo, di fatto idoneo all'edificazione, sia assegnato alla zona edificabile (DTF 17.10.79 causa F.S. AG, comune di Mèhleberg).

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 con il PR di Mezzovico, nella quale tra l'altro si afferma quanto segue:

- "- che giova appena ricordare che la vigente LPT obbliga Cantoni e Comune 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 LTP);
- che, quand'anche i terreni dei ricorrenti fossero completamente urbanizzati, come si afferma, ciò non fonderebbe ancora un diritto ad ottenere l'azonamento 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 F.P. avverso il PR di Sonvico con il quale si chiedeva l'inclusione in zona edificabile di una porzione di territorio nella quale sono presenti ben una decina di abitazioni. Queste disposizioni sono pure state riconfermate dal TF con sentenza del 13 dicembre 1988 che ha respinto un'analoga richiesta relativa il PR di Agno.

La zona edificabile del PR di Davesco-Soragno, nella dimensione ammessa dal C.d.S., soddisfa più che abbondantemente le previsioni di sviluppo futuro del Comune per i prossimi 15 anni, ragione per cui la definizione della zona edificabile così come approvata risponde ad un interesse pubblico indiscutibile che giustifica l'attribuzione di una porzione di territorio alle zone non edificabili.

Si richiamano inoltre le osservazioni riguardanti la zona agricola esposte al pto 3.5.2 pag. 12 e seg. della risoluzione contestata.

La LPT esige che tutti i Comuni siano dotati di "piani di utilizzazione" (sinonimo di PR secondo la LPT) estesi a tutto il territorio giurisdizionale.

La stessa legge esige inoltre che siano delimitate altre zone edificabili anche la zona agricola e le zone protette. La legge cantonale sulla salvaguardia ed il promovimento dell'agricoltura dell'11 novembre 1982, all'art. 2 precisa che "i terreni idonei all'utilizzazione agricola del Cantone Ticino devono rimanere adibiti all'agricoltura".

In particolare dalla LPT si rileva:

- l'art. 1 cpv. 2 lett. d) afferma che le misure pianificatorie devono "garantire una sufficiente base di approvvigionamento del paese";
- l'art. 3 cpv. 2 lett. a), rappresenta un principio pianificatorio secondo cui all'agricoltura devono essere

mantenuti "sufficienti superfici coltivate idonee". In questo modo vengono precisati gli obiettivi dell'art. 1;

- l'art. 6 cpv. 2 lett. a) - a livello del piano direttore stabilisce che i Cantoni, determinando le linee del proprio sviluppo territoriale, devono designare i territori che secondo le loro attitudini devono essere riservati all'agricoltura;
- l'art. 14 - a livello di piano regolatore - definisce una delle funzioni del PR, che consiste nella delimitazione delle zone edificabili, agricole: e protette;
- l'art. 16 infine definisce "un'autentica" zona agricola e non una semplice zona inedificabile. Le zone agricole comprendono zone che, per loro attitudine, permettono un'utilizzazione del suolo quale fattore primario di produzione.

Ciò premesso si deve affermare che a differenza di quanto succedeva prima dell'entrata in vigore della LPT, il territorio idoneo all'agricoltura deve essere oggetto della pianificazione delle utilizzazioni e quindi deve essere istituita una vera e propria "zona agricola". La zona agricola viene così ad assumere la medesima qualifica giuridica e la medesima importanza materiale della zona edificabile o di qualsiasi altra zona di utilizzazione.

Nel piano direttore cantonale recentemente adottato dal Consiglio di Stato, sono contenuti l'analisi e la politica settoriale del territorio agricolo nonché gli obiettivi in materia di territorio agricolo.

Tra le scelte operative che concernono il momento dell'allestimento del PR si segnala in particolare:

- la delimitazione della zona agricola e segnatamente delle superfici per l'avvicendamento colturale (SAC);
- la compensazione della superficie produttiva;
- l'attribuzione alla zona agricola dei terreni particolarmente idonei allo sfruttamento agricolo, segnatamente i centri aziendali, i terreni di I e II priorità e le superfici che nell'interesse generale devono essere riservate all'agricoltura;
- le necessità di evitare l'attribuzione di terreni agricoli alla zona edificabile o ad altre utilizzazioni.

Si richiama pure la legge sulla conservazione del territorio agricolo del 19 dicembre 1989, che specifica e rafforza i criteri che stanno alla base di una corretta definizione e utilizzazione del territorio agricolo.

Per quanto riguarda la ZMI si osserva che il 29 ottobre 1986 il DA ha trasmesso al Municipio di Davesco-Soragno una proposta di edificazione, della zona "Castel Davesco" concordata con i competenti servizi dello Stato, scaturita dopo un ventennio di discussioni con la Castel Davesco SA e sulla base della decisione del Tribunale federale del 31 gennaio 1984, del f.m.n. 346. Nel contempo il DA conscio che non tutto il territorio della collina di Castel Davesco poteva per vari e giustificate ragioni essere edificata, ha suggerito al Comune di includere il f.m.n. 345 di proprietà del ricorrente in ZMI in modo da permettere al proprietario l'adeguata gestione degli edifici esistenti su quest'area, mitigando così i disposti dell'art. 24 LPT che disciplina le eccezioni fuori dalle zone edificabili. Questa proposta del DA, che è stata recepita dal Comune il quale ha istituito con il PR la ZMI, tiene convenientemente conto delle peculiarità paesaggistiche del luogo e delle altre esigenze in materia di pianificazione del territorio, per cui è stata condivisa dallo scrivente Consiglio.

La scelta del Comune di inserire le proprietà del ricorrente in zona agricola ed in ZMI risultano quindi sorretta da un interesse pubblico più che evidente. Bisogna altresì osservare che i fondi del ricorrente non sono stati mai considerati edificabili da qualsiasi atto pianificatorio. Ciò detto, il Consiglio di Stato, ritiene superfluo entrare nel merito delle censure riguardanti l'istanza di costruzione presentata dal ricorrente al Dipartimento dell'ambiente l'11 marzo 1988.

In considerazione di quanto sopra esposto si propone la reiezione del ricorso.

5. Ricorso n. 7 - Comune di Davesco-Soragno

Il ricorrente contesta lo stralcio, deciso d'ufficio dal Consiglio di Stato, delle due discariche di classe I e II a monte del nucleo di Davesco. Egli chiede il parziale mantenimento di almeno una delle discariche precedentemente stralciate.

Le due discariche previste dal PR di Davesco-Soragno non sono state approvate per i motivi esposti al pto 3.6.1.3 pag. 25 e segg. della risoluzione n. 4194 che qui di seguito si ribadiscono.

Si osserva che il Cantone sta elaborando un concetto globale di smaltimento dei rifiuti di I e II classe tendente ad individuare aree idonee a risolvere questo problema a livello regionale e che soddisfino il fabbisogno a medio e lungo termine (v. PD 1989 pto A. 5.6.1 a.).

Il PD 1989 al pto 5.6.2 b.1 indica inoltre la politica che il Cantone intende perseguire per risolvere il problema dell'eliminazione dei rifiuti di I e II classe:

"In questo settore saranno continuati gli studi pianificatori in collaborazione con gli ambienti professionali interessati in vista dell'organizzazione su scala comprensoriale di una rete di discariche di classe I/II.

Questa rete - soprattutto nei dintorni degli agglomerati e, più in generale nei fondivalle - dovrà, oltre che risultare compatibile con gli interessi della protezione dell'ambiente e della pianificazione del territorio, prevedere volumetrie di deposito tali da poter soddisfare i bisogni del mercato per molti anni.

Dove è possibile, le discariche controllate dovranno essere abbinate ad interventi di bonifica a scopo agricolo.

La gestione delle discariche controllate di classe I/II dovrà favorire il riciclaggio.

Le discariche individuate dalla pianificazione cantonale saranno assunte dai piani regolatori comunali.

Parimenti sarà favorito il riciclaggio dei manti bituminosi".

Le due discariche indicate nel PR a monte del nucleo di Davesco, non sono conformi a quanto previsto dal PD cantonale e alla politica del Cantone in materia di smaltimento dei rifiuti sopracitati.

Va inoltre rilevato che esse sono previste in area forestale per cui sarebbe necessario per la loro attuazione l'esecuzione di un importante dissodamento. Inoltre per la realizzazione delle discariche proposte si deve far capo al riempimento di due caratteristiche vallette con corsi d'acqua allo stato naturale, protette quindi a livello federale, compromettendole sia dal profilo naturalistico che paesaggistico. Anche le strade d'accesso alle aree proposte sono insufficienti e non certo idonee a sopportare il traffico pesante che le opere causerebbero.

In conclusione le proposte due discariche non sono previste nel concetto cantonale smaltimento dei detriti edili e di scavo, e non risultano coordinate con le disposizioni legali in materia di protezione della natura, forestale, economia delle acque e protezione delle acque.

Per questi motivi le due discariche previste con il PR sono state stralciate d'ufficio dal PR dal Consiglio di Stato.

Ora, nel merito del ricorso qui presentato dal Comune si osserva che la creazione di una sola discarica di dimensioni assai più contenute di quelle precedentemente previste ed atta a soddisfare essenzialmente i bisogni della popolazione locale può essere ammissibile. Il Consiglio di Stato, ritenuto che siano ulteriormente verificati tutti gli aspetti riferiti all'opera, protezione della natura, economia delle acque, inserimento paesaggistico e dissodamento, ritiene di condividere la creazione della discarica proposta dal Comune.

Si propone pertanto l'accoglimento del ricorso nel senso
suddetto.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, R. Respini
p.o. Il Cancelliere, A. Crivelli

