

3897

TERRITORIO

MESSAGGIO

concernente i ricorsi di seconda istanza contro la pubblica
utilità del Piano particolareggiato di Pian Casoro, Comune di
Bargengo

del 10 marzo 1992

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

con il presente messaggio vi presentiamo le osservazioni del Consiglio di Stato relative al ricorso di seconda istanza interposto nella procedura di approvazione del Piano particolareggiato di Pian Casoro, Barbengo.

Il PP è stato approvato l'8 luglio 1991 conformemente alla Legge edilizia (cfr. art. 102 LALPT).

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. 5719 dell'8 luglio 1991 ha approvato il Piano particolareggiato di Pian Casoro-Barbengo.

Contro questa decisione è pervenuto il ricorso dei signori IRMA E ROLF MUENSTER.

Considerata l'importanza dal profilo cantonale, del Piano particolareggiato per la sistemazione di Pian Casoro, lo scrivente Consiglio di Stato ritiene importante illustrare lo sforzo che nel tempo Cantone e Comune hanno profuso al fine di salvaguardare alla collettività uno dei pochi spazi liberi che ancora poteva essere recuperato lungo le rive del Ceresio.

1. Istoriato della situazione pianificatoria di Pian Casoro

E' opportuno in questa sede rammentare le diverse tappe che hanno portato all'adozione del Piano particolareggiato di Pian Casoro per ricordare che la presente approvazione rappresenta il coronamento di un impegno congiunto del Comune di Barbengo, del Cantone attraverso i diversi servizi competenti, e a suo tempo dell'ASPAN (Associazione svizzera per il piano di sistemazione cantonale). Essi si sono adoperati per impostare e portare a termine questo progetto

il cui principale scopo è quello di mettere a disposizione del pubblico una delle rare zone libere sulle rive del Ceresio, e proteggere gli elementi più significativi d'interesse naturalistico.

- a) Il 12 giugno 1959, il Consiglio di Stato approvava, con la risoluzione n. 2680 il piano regolatore parziale (PRP) di Pian Casoro.

Questo piano rappresentò il primo atto pianificatorio del Comune di Barbengo.

Il comune ritenne necessario adottare delle misure di salvaguardia del suggestivo paesaggio di Pian Casoro attraverso questo strumento in seguito al primo manifestarsi di una competizione per l'acquisizione dei pregiati terreni situati lungo la riva del lago.

La seguente citazione della risoluzione del CdS che approvava il PRP di Pian Casoro testimonia la natura delle preoccupazioni alla base di questo atto.

"La regione è rimasta finora intatta nel suo aspetto naturale di indubbia e suggestiva bellezza. E' tuttavia facilmente prevedibile che tale situazione non avrà più lunga durata: infatti i terreni liberi sulle rive dei nostri laghi diventano sempre più rari o ricercati per edificare ville e casette di vacanza." (Risoluzione del CdS, n.2680 del 12.6.1959, p.1)

Conformemente agli scopi della legislazione pianificatoria di allora, - secondo la legge edilizia del 1940 il PR doveva definire il quadro del futuro sviluppo edilizio -, gli strumenti pianificatori adottati dal Comune di Barbengo erano essenzialmente delle misure di disciplina edilizia; in particolare, l'adozione di una zona residenziale spaziata (indice d'occupazione del 0,12) doveva regolare l'edificazione in una zona che era ancora libera da costruzioni.

Il PRP istituiva però anche una zona in cui l'edificazione era vietata (3% del comprensorio) lungo il riale Scairolo e in prossimità dell'abitato di Figno.

Prevedeva inoltre la realizzazione, lungo il lago, di una zona di utilità pubblica (bagno, spiaggia e parco pubblico) e di una strada che avrebbe dovuto costeggiare la riva del lago.

Le scelte pianificatorie del PRP di Pian Casoro del 1959 riflettono la concezione pianificatoria di allora che verteva da una parte sulla tutela del paesaggio e delle bellezze naturali - valorizzati innanzitutto per il loro valore estetico - e dall'altra sulla regolamentazione dello sviluppo edilizio.

- b) Il 4 maggio 1965 il Consiglio di Stato sottoponeva al Gran Consiglio un messaggio (n. 1291) concernente la partecipazione dello Stato all'acquisto delle particelle n. 10 e 18 in territorio di Barbengo (Pian Casoro) da destinare ad uso di interesse pubblico. Questo messaggio fu rigettato dalla Commissione della gestione del GC.

Nel corso del 1965 il Gruppo Regionale Ticinese dell'ASPAN, in uno studio sulla situazione delle rive del Ceresio, identificava il problema dell'insufficienza di aree a carattere pubblico da destinare sia alla comunità residente che al turismo. In questo studio l'ASPAN metteva in guardia sulla necessaria urgenza dell'intervento pubblico al fine di salvaguardare delle zone che avrebbero potuto scomparire entro breve termine.

Fra le zone identificate dall'ASPAN figurava il Pian Casoro in posizione privilegiata in quanto esso era già tutelato dal PRP.

Nel 1963 l'ASPAN intraprendeva trattative con l'unico proprietario di una parcella di quasi 50'000 mq del Pian Casoro, che manifestava disposizioni alla vendita. Le trattative si conclusero nell'ottobre del 1964 con un diritto di compra a favore dell'ASPAN, valido fino al 30.6.1965, relativo ad un comprensorio di quasi 50'000 mq (f.m.n. 10 e 18). Questo diritto sarebbe stato cedibile allo Stato o ad un altro ente pubblico o avente finalità pubbliche.

Parecchi Comuni ed Associazioni del Luganese aderirono al progetto di acquisizione del sedime. Il Consiglio di Stato, propose la partecipazione cantonale all'acquisto nella misura del 50% e presentò un messaggio al Gran Consiglio il 4 maggio 1965.

Questo messaggio cadde in Commissione della gestione per implicazioni di carattere fiscale ed economico tra il proprietario del sedime ed il Cantone.

- c) Nel 1968, il Comune adottava una variante al piano regolatore parziale approvato nel 1959; essa veniva approvata dal C.d.S. con la risoluzione n. 6135 del 13 settembre 1968.

Questa variante prevedeva la creazione di un lido regionale. A questo scopo fu progettato un ampliamento della zona di pubblica utilità situata in riva al lago, tramite la realizzazione di una ripiena di ca. 15'000 mq..

La variante prevedeva inoltre un complesso di nuove infrastrutture comprendente posteggi e un porto per natanti.

- d) Con la decisione n. 6348 del 4 agosto 1971, il CdS modificava d'ufficio il PRP di Pian Casoro, imponendo lo

stralcio della superficie di ripiena oggetto della variante del 1968.

Infatti, con l'entrata in vigore della legge federale per la protezione della natura e del paesaggio, del 1° luglio del 1966, la vegetazione ripuale (canneti) risultava protetta, di conseguenza la ripiena prevista non poteva più venir realizzata.

Il PRP si arricchiva dunque di un'ulteriore zona detta "zona di vegetazione ripuale" che comprendeva i canneti.

- e) Nel frattempo (1966) il Municipio di Barbengo aveva iniziato gli studi pianificatori per l'allestimento di un PR per l'intero territorio comunale.

In data 18.8.1972 il Municipio presentava all'autorità cantonale un rapporto preliminare di pianificazione, concernente lo studio del PR comunale ed otteneva in seguito (16.10.1972) i sussidi per l'allestimento degli studi pianificatori dall'autorità federale.

- f) Nel 1972 la maggior parte del sedime soggetto al PRP venne a cadere sotto il Decreto federale su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio (DFU) del 18 marzo 1972.

Infatti fra gli elementi protetti da questa legge figuravano in primo luogo le rive dei laghi.

Questo decreto, la cui validità sarebbe stata limitata dall'entrata in vigore della LPT, ebbe per effetto di ridurre considerevolmente l'estensione della "zona a edilizia estensiva spaziata" definita dal PRP del 1959.

- g) Dietro istanza del Comune di Barbengo del 22 agosto 1978 il Consiglio di Stato, con risoluzione n. 7643 del 1. settembre 1978, prorogava di 5 anni il termine di attuazione degli interventi pubblici del PRP, portandolo al 1983.

Veniva così garantita la protezione della zona anche allo scadere del DFU e fino all'integrazione del comprensorio di Pian Casoro nel PR del Comune, i cui studi erano in fase conclusiva.

- h) Nel contempo, dopo l'avvenuta entrata in vigore della LFP del 22 giugno 1979, il Consiglio di Stato approvava, in data 22.01.1980, un Decreto esecutivo sull'Ordinamento provvisorio in materia di pianificazione del territorio (DEPT).

Questo decreto, che conferiva al Dipartimento la facoltà di definire zone edificabili provvisorie nei comuni

sprovvisti di PR e lo abilitava a designare zone di pianificazione, permise di prolungare ulteriormente la tutela del Pian Casoro.

La configurazione interna della zona soggetta al PRP subì un'ulteriore modifica: la zona edificabile venne compressa a favore della zona protetta. Quest'ultima raggiunse così un'estensione pressoché analoga a quella dell'intero comprensorio incluso nel P.P. attualmente in esame.

- i) Con l'adozione da parte del Consiglio di Stato del PR di Barbengo in data 23 settembre 1986 (risoluzione n. 5814), il comprensorio di Pian Casoro veniva integrato nel PR sotto forma di "zona di pianificazione specifica".

Per questa zona era prevista la realizzazione del Piano Particolareggiato ora in esame.
Con l'adozione del PR venivano abrogati il PRP, ed il piano DEPT del 1980.

Dall'istoriato degli strumenti pianificatori messi in atto dal 1959 ad oggi per salvaguardare Pian Casoro, appare da una parte una notevole evoluzione della concezione pianificatoria, e dall'altra il perdurare dell'obbiettivo principale di questa operazione, ossia quello di rendere accessibile al pubblico un'area di ricreazione in una zona di grande interesse paesaggistico e naturalistico e di proteggere i valori naturalistici di questa zona.

Il piano del 1959 rivela una concezione di protezione del paesaggio legata ad una fruizione di tipo estetico e visivo; contemporaneamente, esso crea le premesse per una fruizione ricreativa della zona, poco rispettosa dei valori naturalistici (creazione prevista di una strada parallela alla riva per favorirne l'accesso motorizzato).

Il piano qui impugnato dai ricorrenti rivela invece una nuova concezione di protezione della natura in cui essa viene tutelata per le sue qualità di base vitale per specie animali e vegetali (zona di protezione della natura); inoltre il PP crea le premesse per una fruizione turistico-ricreativa rispettosa della natura.

Per concludere si può dire che il Piano Particolareggiato di Pian Casoro costituisce un'intelligente soluzione del conflitto fra la tutela ambientale-naturalistica e l'utilizzazione turistica della zona; conflitto che veniva invece "risolto" a scapito della natura nel primo piano regolatore parziale del 1959.

2. Situazione fondiaria di Pian Casoro e istoriato dell'acquisizione di fondi da parte delle autorità pubbliche.

Attualmente quasi tutto il territorio oggetto del Piano Particolareggiato appartiene all'ente pubblico (cantone e comune) il quale ha potuto acquisire numerosi fondi grazie a laboriose trattative e grazie ad un notevole sforzo finanziario.

L'acquisizione di quest'area da parte dell'Ente Pubblico rappresenta infatti una tappa obbligata al fine di realizzare il progetto di trasformazione di Pian Casoro in una zona di ricreazione a disposizione del pubblico.

Ciononostante ancora oggi tre parcelle (f.m.n. 239, 240 e 282) del comprensorio di Pian Casoro appartengono ai qui ricorrenti. Esse sono state inserite nella "zona di mantenimento", come indicato sulla planimetria.

Per quanto riguarda la parcella no. 307 (pure indicata in zona di mantenimento) va segnalato che il Comune di Barbengo ha già concluso le trattative che hanno portato all'acquisizione di ulteriori 2000 mq. di terreno da utilizzare a scopi pubblici.

Questa area permetterà una migliore sistemazione della struttura del futuro bagno pubblico e dell'accesso alla zona di svago.

Questa modifica dell'assetto fondiario renderà necessaria una variante del PP sulla quale il Dipartimento si è già pronunciato favorevolmente (osservazioni trasmesse al Comune in data 14 gennaio 1991).

Le restanti tre parcelle situate in zona di mantenimento appartengono come detto ai qui ricorrenti.

Il comune di Barbengo già da diversi anni a questa parte intraprende una politica d'acquisto dei fondi appartenenti al comprensorio di Pian Casoro al fine di poter completamente realizzare il progetto attualmente in esame.

Da parte sua il Cantone, nel 1984 concluse le trattative - promosse dalla SPU - di acquisto dei f.m.n. 10 e 18 di ca. 38600 mq. (Decreto Legislativo concernente l'acquisto dei mappali 10 e 18 di Barbengo del 18 giugno 1984) di proprietà degli Eredi Spiess, trattative che come già visto, al punto 3.2.1.b erano state iniziate già nel lontano 1963 dall'ASP-AN.

Secondo la convenzione del 17 febbraio 1983 tra lo Stato del Canton Ticino, il Comune di Barbengo e gli eredi Spiess, lo Stato acquisiva le parcelle no.10 e 18 in compensazione della rinuncia ad un credito fiscale e della cessione di una parcella (f.m.n. 20) che lo Stato aveva dovuto precedentemente acquistare al comune di Barbengo. La convenzione istituiva inoltre un diritto di usufrutto sulle aree acquisite a favore del comune. Il comune di Barbengo, riuscirà in seguito a riacquistare il f.m.n. 20 tramite un operazione di permuta, permettendo così un ampliamento verso est del comprensorio soggetto al PP.

3. Motivazioni espresse dalla Commissione della gestione

La Commissione della gestione del Gran Consiglio, nel suo rapporto no. 2790 del 10 maggio 1984, proponendo l'acquisto di ca. 38'600 m² di terreno ai mappali no. 10 e 18 del Comune di Barbengo - Pian Casoro - motivando il grande interesse pubblico insito nell'operazione che assicurava alla collettività una vasta area di terreno a lago, così si esprimeva sugli intendimenti d'uso di questa proprietà.

"Con questa operazione una vasta area di terreno, una delle poche esistenti a lago viene recuperata dall'ente pubblico e messa a disposizione della popolazione e del turismo. Pur non esistendo ancora un progetto di dettaglio si prevedono per lo sfruttamento strutture molto leggere per permettere un uso della superficie molto semplice, il terreno deve essere di tutti, quindi con poche costruzioni costituite più che altro da servizi. Al Comune spettano gli oneri di manutenzione che per la maggior parte si riducono al taglio dell'erba.

Si richiama inoltre la particolare importanza della zona direttamente a lago, definita dal profilo naturalistico zona di notevole interesse attuale con la presenza di fasce di canneti al lago che rivestono importanza ecologica e ornitologica. Notisi che simili beni sono protetti nell'ambito della legislazione federale e cantonale.

Si fa inoltre rilevare l'importanza del pozzo di captazione delle acque delle strade nazionali e del Comune di Barbengo, fonte di approvvigionamento d'acqua potabile che potrebbe estendersi a parecchi Comuni.

Da ultimo si rileva l'importanza turistica che potrà assumere questo terreno a lago per quasi tutto il distretto di Lugano che, come si accenna nel messaggio, ha ben poche altre possibilità di acquisizione. La struttura potrà servire il turismo di massa, ma anche le necessità della popolazione residente. Prima degli anni 50 la riva del lago era di tutti; con la valorizzazione delle rive e con l'insediamento di costruzioni secondarie, appena corretta la legge sulla protezione delle rive e dei laghi, è ora difficile andarvi".

4. Conclusioni

Con la decisione, impugnata dai ricorrenti, il C.d.S. ha approvato unitamente ad altre varianti al PR di Barbengo, il

Piano particolareggiato di Pian Casoro, concludendo così un lungo periodo di trattative e di lavoro pianificatorio che ha portato ad assicurare al pubblico godimento una vasta area a lago.

5. Ricorso signori Irma e Rolf Muenster

I ricorrenti si oppongono al Piano particolareggiato ed in particolare chiedono la modifica dello stesso per quanto concerne le particelle no. 282, 239 e 240 di loro proprietà, nel senso di includere i suddetti fondi in zona edificabile R2 anziché nella zona di mantenimento come voluto dal Piano particolareggiato di Piano Casoro. Si ricorda che i ricorrenti in data odierna hanno pendente un ricorso al Gran Consiglio contro l'approvazione del PR di Barbengo.

Analoga richiesta è già stata respinta dallo scrivente Consiglio di Stato, al riguardo si richiama integralmente quanto esposto al punto 5 della decisione no. 5719 dell'8 luglio 1991.

Si richiamano le argomentazioni di cui ai punti 1.2, 3 e 4 precedenti.

I ricorrenti negano un interesse pubblico sufficiente che giustifichi l'istituzione della contestata zona di mantenimento.

L'istituzione di zone di mantenimento viene usata comunemente nell'ambito dell'elaborazione dei piani regolatori comunali. Queste vengono istituite per permettere determinati interventi alle costruzioni esistenti, la formazione di arredi di superficie e nel contempo per evitare il proliferare a macchia d'olio dell'edificazione, fenomeno conflittuale con gli obiettivi pianificatori espressi dalla LPT e dalla LALPT e dal PD e non per nascondere il concetto di divieto di costruire come affermato dai ricorrenti.

L'esistenza di una zona edificabile nelle vicinanze dei fondi dei ricorrenti non è un motivo per pretendere da parte di quest'ultimi l'inclusione dei fondi in questione nella zona edificabile.

Su questo argomento vi sono diverse decisioni del Tribunale federale le quali sostengono il modo di procedere utilizzato dal Comune di Barbengo nell'adozione del Piano particolareggiato di Pian Casoro.

Giova ricordare che pure il fondo mappale no. 307 è assoggettato al regime della zona di mantenimento.

La giurisprudenza insegna che l'edificabilità di un fondo non è un diritto acquisito dal proprietario ma presuppone una decisione dell'Autorità, la quale attraverso la pianificazione del territorio definisce la zona edificabile a dipendenza delle necessità future (15 anni) e tenendo conto delle esigenze imposte dalle legislazioni federali e cantonali in materia.

Secondo la convenzione del 17 febbraio 1983 tra lo Stato del Canton Ticino, il Comune di Barbengo e gli eredi Spiess, lo Stato acquisiva le parcelle no.10 e 18 in compensazione della rinuncia ad un credito fiscale e della cessione di una parcella (f.m.n. 20) che lo Stato aveva dovuto precedentemente acquistare al comune di Barbengo.

La convenzione istituiva inoltre un diritto di usufrutto sulle aree acquisite a favore del comune.

Il comune di Barbengo, riuscirà in seguito a riacquistare il f.m.n. 20 tramite un'operazione di permuta, permettendo così un ampliamento verso est del comprensorio soggetto al PP.

3. Motivazioni espresse dalla Commissione della gestione

La Commissione della gestione del Gran Consiglio, nel suo rapporto no. 2790 del 10 maggio 1984, proponendo l'acquisto di ca. 38'600 m² di terreno ai mappali no. 10 e 18 del Comune di Barbengo - Pian Casoro - motivando il grande interesse pubblico insito nell'operazione che assicurava alla collettività una vasta area di terreno a lago, così si esprimeva sugli intendimenti d'uso di questa proprietà.

"Con questa operazione una vasta area di terreno, una delle poche esistenti a lago viene recuperata dall'ente pubblico e messa a disposizione della popolazione e del turismo. Pur non esistendo ancora un progetto di dettaglio si prevedono per lo sfruttamento strutture molto leggere per permettere un uso della superficie molto semplice, il terreno deve essere di tutti, quindi con poche costruzioni costituite più che altro da servizi. Al Comune spettano gli oneri di manutenzione che per la maggior parte si riducono al taglio dell'erba.

Si richiama inoltre la particolare importanza della zona direttamente a lago, definita dal profilo naturalistico zona di notevole interesse attuale con la presenza di fasce di canneti al lago che rivestono importanza ecologica e ornitologica. Notisi che simili beni sono protetti nell'ambito della legislazione federale e cantonale.

Si fa inoltre rilevare l'importanza del pozzo di captazione delle acque delle strade nazionali e del Comune di Barbengo, fonte di approvvigionamento d'acqua potabile che potrebbe estendersi a parecchi Comuni.

Da ultimo si rileva l'importanza turistica che potrà assumere questo terreno a lago per quasi tutto il distretto di Lugano che, come si accenna nel messaggio, ha ben poche altre possibilità di acquisizione. La struttura potrà servire il turismo di massa, ma anche le necessità della popolazione residente. Prima degli anni 50 la riva del lago era di tutti; con la valorizzazione delle rive e con l'insediamento di costruzioni secondarie, appena corretta la legge sulla protezione delle rive e dei laghi, è ora difficile andarvi".

4. Conclusioni

Con la decisione, impugnata dai ricorrenti, il C.d.S. ha approvato unitamente ad altre varianti al PR di Barbengo, il

Piano particolareggiato di Pian Casoro, concludendo così un lungo periodo di trattative e di lavoro pianificatorio che ha portato ad assicurare al pubblico godimento una vasta area a lago.

5. Ricorso signori Irma e Rolf Muenster

I ricorrenti si oppongono al Piano particolareggiato ed in particolare chiedono la modifica dello stesso per quanto concerne le particelle no. 282, 239 e 240 di loro proprietà, nel senso di includere i suddetti fondi in zona edificabile R2 anziché nella zona di mantenimento come voluto dal Piano particolareggiato di Piano Casoro. Si ricorda che i ricorrenti in data odierna hanno pendente un ricorso al Gran Consiglio contro l'approvazione del PR di Barbengo.

Analoga richiesta è già stata respinta dallo scrivente Consiglio di Stato, al riguardo si richiama integralmente quanto esposto al punto 5 della decisione no. 5719 dell'8 luglio 1991.

Si richiamano le argomentazioni di cui ai punti 1.2, 3 e 4 precedenti.

I ricorrenti negano un interesse pubblico sufficiente che giustifichi l'istituzione della contestata zona di mantenimento.

L'istituzione di zone di mantenimento viene usata comunemente nell'ambito dell'elaborazione dei piani regolatori comunali. Queste vengono istituite per permettere determinati interventi alle costruzioni esistenti, la formazione di arredi di superficie e nel contempo per evitare il proliferare a macchia d'olio dell'edificazione, fenomeno conflittuale con gli obiettivi pianificatori espressi dalla LPT e dalla LALPT e dal PD e non per nascondere il concetto di divieto di costruire come affermato dai ricorrenti.

L'esistenza di una zona edificabile nelle vicinanze dei fondi dei ricorrenti non è un motivo per pretendere da parte di quest'ultimi l'inclusione dei fondi in questione nella zona edificabile.

Su questo argomento vi sono diverse decisioni del Tribunale federale le quali sostengono il modo di procedere utilizzato dal Comune di Barbengo nell'adozione del Piano particolareggiato di Pian Casoro.

Giova ricordare che pure il fondo mappale no. 307 è assoggettato al regime della zona di mantenimento.

La giurisprudenza insegna che l'edificabilità di un fondo non è un diritto acquisito dal proprietario ma presuppone una decisione dell'Autorità, la quale attraverso la pianificazione del territorio definisce la zona edificabile a dipendenza delle necessità future (15 anni) e tenendo conto delle esigenze imposte dalle legislazioni federali e cantonali in materia.