

3921

TERRITORIO

MESSAGGIO

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

dell'8 aprile 1992

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 del Comune di Sessa

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. 494 del 22 gennaio 1991 ha approvato il PR di Sessa.

Contro la suddetta decisione sono pervenuti i seguenti 6 ricorsi:

1. CE fu Jacques Manfrini, Sessa (avv. Sergio Bianchi, Bellinzona);
2. Silvio Rossi, Sessa (Cpi SA, Mezzovico);
3. Erica Laffranchi, m. di Carlo, Madonna di Piano (Cpi SA, Mezzovico);
4. Zita Giulia Demarchi e Giglia Demarchi, Sessa (avv. Carlo Sganzi, Lugano);
5. Comune di Sessa;
6. Rosa Untersander, Bad Ragaz.

Considerazioni introduttive

Lo scrivente Consiglio di Stato nell'ambito dell'approvazione del PR in oggetto, ha espresso parecchie perplessità sull'impostazione dello stesso, perplessità peraltro pure espresse dalle Commissioni permanenti prima ed in seguito da parte del Consiglio comunale nell'ambito dell'adozione.

Le carenze del progetto di PR adottato dal Comune dipendono dal lungo iter di progettazione (circa vent'anni) che ha generato un piano non completamente adeguato alle disposizioni legali in materia di pianificazione sviluppatasi nel frattempo.

L'opportunità di non procrastinare ulteriormente l'adozione del PR e colmare così una lacuna legale sul disciplinamento minimo del territorio ha indotto il legislativo ad adottare nelle sedute del 14 e 15 dicembre 1987 il progetto proposto dal Municipio apportando sostanziali emendamenti. Parimenti ha deciso l'immediato ristudio di alcune parti fondamentali quali ad esempio il piano del paesaggio, il piano del traffico, che risultavano particolarmente carenti.

Questo studio è stato subito intrapreso dal Municipio il quale dispone dal giugno 1989 di una relazione preliminare sulla revisione del piano regolatore, e dal settembre 1990 di un piano "modello urbanistico". Strumenti che formano la base di discussione per l'impostazione delle completazioni del PR, al fine di adeguarlo alle esigenze di tutti i nuovi atti legislativi, compresa l'attribuzione dei gradi di sensibilità ai rumori.

Il Consiglio di Stato aveva stabilito che il PR adeguato come sopra esposto doveva essere adottato e pubblicato entro il 31 dicembre 1991.

Questo termine non è stato mantenuto, il nuovo Municipio dovrà comunque accelerare al massimo la conclusione dei lavori pianificatori.

E' possibile che con la messa a punto del PR, qualche problema sollevato dai qui ricorrenti possa magari essere risolto.

Per quanto concerne le richieste dei ricorrenti tendenti all'inserimento dei loro fondi in zona edificabile si rileva quanto segue.

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

A completazione si possono ancora aggiungere le seguenti considerazioni.

La delimitazione della zona è stata operata autonomamente dal Comune, in applicazione dei criteri pianificatori previsti dalla LPT, dalla LALPT e dal Piano direttore.

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. 71 e segg. LALPT.

Nel proporre le zone edificabili il Comune ha considerato gli argomenti suddetti 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 Mühleberg).

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 affermava 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'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 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.

Si ripete nuovamente che 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 stessa così come al piano qui contestato risponde ad un interesse pubblico indiscutibile che giustifica l'attribuzione di una porzione di territorio alla zona non edificabile a scopi residenziali o d'altro genere.

Ciò premesso sui singoli ricorsi si osserva quanto segue.

a) Ricorso no. 5 - Comune di Sessa

Il Municipio di Sessa presenta il ricorso del Comune, con il quale chiede venga deciso quanto segue.

In via principale:

1. Il ricorso è accolto, i dispositivo della decisione impugnata annullati e pertanto:

1.1 Il tracciato della strada di circonvallazione verso Dumenza confermato nel progetto fatto elaborare a cura del Comune.

1.2 I fondi mappali no. 443 e 444 RFP Sessa, in località Giardino, destinati integralmente ad edifici ed attrezzature pubbliche.

1.3 Il Cantone inserisce nel piano finanziario 1991-1994 il credito necessario alla realizzazione della strada di circonvallazione.

In via subordinata:

2. Il vincolo SAC sui fondi no. 444 e 443 è eliminato e sostituito con una duplice destinazione agricola/attrezzature di interesse pubblico (escluso costruzioni)

2.1 E' emanata una normativa che la destinazione agricola può essere sostituita con un'altra di scopo pubblico in base ad un progetto preventivamente approvato dalle autorità competenti ed alle condizioni di reversibilità a scopo agricolo entro termini brevi e senza oneri finanziari a carico dell'autorità che ordina la messa a disposizione di quest'area a scopo agricolo.

In via più subordinata:

3. A prescindere dal tracciato della strada cosiddetta di circonvallazione la destinazione d'uso (attrezzature ed edifici pubblici) è confermata.

3.1 Il Comune di Sessa ha la ferma volontà ed intenzione concreta (manifestata anche in atti concludenti con l'autorità competente) di accompagnare il PR al raggruppamento dei terreni (RT) e prioritariamente per l'area insediativa. Area insediativa che comprende, secondo la legge, la superficie netta degli insediamenti e cioè le aree destinate alle zone edificabili, al traffico e ad attrezzature e costruzioni di interesse pubblico.

3.2 Nell'ambito del RT si potrà poi collocare disporre quest'area in modo conforme alle scelte definitive in merito al tracciato della strada di aggiramento. In altri termini l'area destinata ad AP-EP potrà essere collocata con un assetto anche diverso da quello esistente nell'ambito del RT.

3.3 Per questo si chiede di poter disporre del terreno acquisito a tale scopo, e di confermare l'attribuzione dei fondi no. 443 e 444 in zona di attrezzature e edifici pubblici.

In sostanza il ricorso tende a sostenere la necessità e l'opportunità del tracciato proposto dal PR per la prevista strada di circonvallazione del nucleo, che dovrebbe collegare l'accesso per Dumenza, ed a ottenere la liberazione dal vincolo di zona agricola SAC del f.m.n. 444.

Il tracciato della strada di circonvallazione è stato

contestato dal Consiglio di Stato nella decisione no. 494 unitamente ad altre osservazioni riguardanti le strade. Il piano del traffico non veniva approvato ed al Comune era rivolto l'invito a volerlo ristudiare nella sua globalità ed a prevedere un nuovo tracciato per la circonvallazione, spostando la strada più a monte a ridosso della zona edificabile residenziale R2, allo scopo di meglio salvaguardare la zona agricola ed inoltre permettere alla strada di svolgere pure la funzione di strada di servizio (cfr. pag. 33 della citata decisione, punti 3.6.4 e 3.6.4.2).

Al riguardo della proposta strada di circonvallazione si rileva che il Comune chiede al Gran Consiglio che il credito per la sua realizzazione venga inserito nel piano finanziario cantonale 1991-1994. Questa domanda esula dalla presente procedura e non può essere ritenuta ricevibile in questa sede. In data 14 gennaio 1992 al Consiglio di Stato è pervenuta una petizione deposta da cittadini di Sessa, che chiede quanto sopra.

Lo scrivente Consiglio ritiene che il tracciato della strada di circonvallazione dovrà essere discusso nell'ambito dei lavori di rifacimento del piano del traffico, componente del nuovo PR, ordinati con la decisione no. 494.

Si deve rilevare che s'è pure motivata la richiesta dell'Autorità comunale e dei suoi cittadini, tendente a togliere il traffico di transito dalla "strettoia" del nucleo, attraverso la creazione di una circonvallazione deve essere attentamente approfondito dal profilo pianificatorio. Di questo tracciato stradale si è pure già occupata la Sezione strade.

Altro punto sollevato dal Comune, è quello relativo all'inclusione di parte del suo fondo mappale no. 444 nella zona agricola. Al riguardo si richiama quanto esposto nella decisione del C.d.S. no. 494 del 22 gennaio 1991, pag. 15 punto 3.5.3, pag. 27 punto 3.6.1.2/b1), pag. 32 punto 3.6.3.3.

La Sezione della pianificazione urbanistica aveva informato il Municipio nella riunione del 17 aprile 1985 e in seguito con lettera del 24 maggio 1985 sull'interesse agricolo riservato alla località "Giardino", la quale non doveva essere utilizzata per altri scopi. Il Comune acquistò il f.m.n. 444 il 28 ottobre del 1988, pur sapendo delle esigenze agricole volute dal Piano direttore cantonale il quale prevede parte del fondo quale superficie SAC. Il Comune ha incluso la parte superiore del fondo 444 nella zona residenziale R2 anziché AEP.

Per il f.m.n. 443 con sussistono problemi, lo stesso è incluso nella zona EAP del PR approvato.

Per il f.m.n. 444 lo scrivente Consiglio di Stato riconferma la propria posizione, ritenendo che lo stesso debba rimanere parzialmente incluso nella zona agricola (parte bassa). Le attrezzature pubbliche citate nel gravame: sala multiuso - protezione civile, potrebbero essere realizzate nella parte edificabile del fondo.

Visto come in via più subordinata il Comune afferma la volontà di dar seguito ai lavori di riordino fondiario con priorità per la zona insediativa e che in questo ambito ritiene di poter sistemare in modo conveniente l'area EAP nel PR, lo scrivente Consiglio di Stato - considerato che è in atto da parte del Municipio l'elaborazione di un nuovo PR basato su un "modello urbanistico" - ritiene che nel corso della procedura di esame preliminare di questo nuovo PR si potranno meglio valutare le proposte comunali. Pertanto anche su questo argomento il Consiglio di Stato per il momento mantiene la sua posizione.

Per quanto concerne la censura relativa l'autonomia comunale, si osserva semplicemente che il Consiglio di Stato, per quanto attiene la decisione riguardante la tutela della zona agricola, si è attenuto ai disposti della LPT e della LALPT nonché alle indicazioni del Piano direttore. Per quanto concerne la strada di circonvallazione il discorso rimane aperto in quanto, come già detto, il Comune deve ripresentare un nuovo piano del traffico.

Per questi motivi tenuto conto di quanto esposto si propone la reiezione del ricorso.

b) Ricorso no. 1 - CE fu Jacques Manfrini

La ricorrente proprietaria del f.m.n. 940 chiede:

- a) che il posteggio previsto lungo la strada di accesso al nucleo di Bonzaglio sia stralciato;
- b) che l'intera superficie del fondo mappale no. 940 sia inclusa nella zona edificabile R2.

Si rileva, per quanto concerne il riferimento alle indicazioni del piano direttore che per i dettagli, in particolare quelli relativi al dimensionamento delle zone edificabili, essi vengono rinviati ai piani regolatori comunali. I piani regolatori hanno appunto lo scopo di studiare nel dettaglio il territorio comunale, studio che il piano direttore, allestito alla scala 1:25000, non può affrontare essendo uno strumento pianificatorio di livello superiore.

Si richiama che il Comune sta mettendo a punto un nuovo PR, sulla base di un modello urbanistico e che esiste in quell'ambito la possibilità che le richieste ricorsuali possano risultare magari parzialmente risolte. Comunque il ricorso viene qui esaminato alla luce del PR in vigore.

La situazione pianificatoria del f.m.n. 940 è stata decisa dal Comune e condivisa dal C.d.S. Lo sviluppo edilizio disordinato degli ultimi decenni non ha permesso al Comune di concentrare la zona edificabile, come teoricamente sarebbe stato auspicabile, ma si è dovuto tener conto dell'urbanizzazione esistente e dei terreni ancora liberi che dovevano rimanere tali.

Ne è comunque risultata una superficie di territorio edificabile, non omogenea, che va ben oltre le necessità di sviluppo dei prossimi 15 anni.

Al riguardo si richiama quanto esposto al punto 3.6.2.1 pag. 29 della decisione no. 494 del 22 gennaio 1991, qui contestata.

Ciò premesso sulle domande ricorsuali si osserva.

ad a) Il posteggio è stato previsto con il preciso scopo di assolvere alle necessità del nucleo di Bonzaglio. Il suo inserimento nel PR è stato confortato dal preavviso favorevole del Dipartimento in fase di esame preliminare e delle susseguenti discussioni con la Sezione della pianificazione urbanistica. Non si esclude che magari con il nuovo PR siano trovate soluzioni che potranno forse soddisfare la ricorrente. Al momento, richiamato i motivi esposti, si propone la reiezione del ricorso su questo argomento.

ad b) Per quanto concerne l'ampliamento della zona edificabile R2 si richiama quanto sopra esposto.

Per le ragioni suddette anche su questo punto si propone di respingere il ricorso.

c) Ricorso no. 2 - Silvio Rossi

Il ricorrente è proprietario del f.m.n. 953.

Esso chiede che il suo fondo venga inserito completamente in zona edificabile R2.

Si richiamano le considerazioni di cui al punto 1 precedente nonché quelle espresse a pag. 41 e segg. della decisione no. 494 qui contestata.

La definizione della zona edificabile per quanto concerne il fondo del ricorrente è stata decisa dal Comune e condivisa dal C.d.S.

Lo sviluppo edilizio disordinato del territorio comunale non ha permesso di concentrare - come teoricamente sarebbe stato auspicabile - la zona edificabile, ma si è dovuto tener conto dell'urbanizzazione esistente e dei terreni ancora liberi che dovranno rimanere tali.

Ne è comunque risultata una superficie di territorio edificabile, non omogenea, che va ben oltre le necessità di sviluppo dei prossimi 15 anni.

Al riguardo si richiama quanto esposto al punto 3.6.2.1 pag. 29 della decisione no. 494 del 22 gennaio 1991, qui contestata.

Per queste ragioni si propone di respingere il ricorso.

d) Ricorso no. 3 - Erica Laffranchi

La ricorrente è proprietaria del f.m.n. 658 in località Suino.

Essa chiede che detto fondo sia inserito completamente in zona edificabile R2.

Si deve rilevare che una superficie di 693 mq del fondo risulta in zona R2.

Si richiamano le osservazioni esposte al punto 1 precedente, come pure le argomentazioni esposte al ricorso no. 2, nonché le argomentazioni espresse a pag. 47 ad a) della decisione no. 494 qui contestata.

Per le ragioni esposte e richiamate si propone di respingere il ricorso.

e) Ricorso no. 4 - Demarchi Zita Giulia e Demarchi Giglia

Le ricorrenti sono proprietarie del f.m.n. 4 previsto con altri fondi quale zona AP (area di svago).

Il Comune, come esposto nel suo ricorso ha previsto un'area di AP sul fondo mappale no. 444 di sua proprietà, fondo incluso in zona agricola dallo scrivente Consiglio di Stato. Se tale area fosse stata disponibile il Comune rinunciava al vincolo dei fondi in località "Pasquée".

Richiamato il fatto già citato che il Municipio sta esaminando la completazione e l'adattamento del PR secondo un "modello urbanistico", e considerato che solo a studi adottati e approvati la situazione pianificatoria per la porzione di territorio in oggetto potrà essere chiara e definitiva, lo scrivente C.d.S. propone di respingere il ricorso.

f) Ricorso no. 6 - Rosa Untersander

La ricorrente è proprietaria del fondo mappale no. 887 in località "Vigna".

Essa chiede che il suo fondo venga incluso nella zona edificabile R2.

Il fondo in questione, peraltro già edificato nella parte ovest, risultava già parzialmente escluso dalla zona edificabile nel piano delle zone adottato dal Comune, come pure nel piano DEPT che istituiva la zona edificabile provvisoria secondo LPT. Lo scrivente Consiglio ha modificato in modo minimo il limite della zona edificabile adottato dal Comune, modifica che incide minimamente sulle precedenti possibilità di utilizzo del suolo.

Considerato quanto sopra e richiamato quanto esposto al punto 1 precedente, si propone di respingere il ricorso.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Martinelli
p.o. Il Cancelliere, A. Crivelli