

3929

TERRITORIO

MESSAGGIO

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

del 15 aprile 1992

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 Comologno.

In virtù dell'art. 37 della legge cantonale di applicazione alla legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT) l'approvazione di un PR compete al Consiglio di Stato, la cui decisione può essere censurata presso il Gran Consiglio in attesa della costituzione del "Tribunale della pianificazione del territorio" (LALPT, art. 104, cpv. 2).

Nel caso concreto il Consiglio di Stato, con risoluzione n. 9320 del 13 novembre 1991, ha approvato il PR di Comologno.

Contro la suddetta decisione, nei termini previsti dalla legge, sono pervenuti i seguenti ricorsi:

1. Ida Gamboni-Mordasini, Birsfelden (rappr. avv. Giuseppe Gornati, Bellinzona).
2. Rauber Philippe, Trigine Hanspeter e Claudia Gross, Comologno
3. Aurelio Mordasini, Locarno

In generale

Lo studio della pianificazione locale di nove Comuni della Val Onsernone (Auressio, Loco, Berzona, Mosogno, Russo, Crana, Comologno, Gresso e Vergeletto) è stato affrontato nella forma intercomunale. Questa scelta dei Comuni ha permesso di affrontare i temi di importanza sovracomunale e non solo a livello locale. Ciò ha rafforzato la risoluzione del problema comunque più importante, cioè quello del mantenimento e della salvaguardia della residenza primaria in Valle. Il tutto in un contesto territoriale molto particolare e caratterizzato da:

- assenza totale di un fondovalle e concentrazione delle attività antropiche a ridosso della strada cantonale;

- struttura fondiaria in uno stato tale da frenare, se non addirittura precludere, l'accesso al mercato dei terreni;
- difficoltà di utilizzare i tradizionali strumenti pianificatori;
- necessità di risolvere con il PR il problema della nuova edificazione primaria per sfruttare la vicinanza con l'agglomerato urbano di Locarno che può fare da sostegno alla residenza in valle.

Queste particolarità specificatamente onsernonesi hanno creato le premesse per un nuovo approccio nella scelta dell'azzoneamento e cioè la creazione di un "comprensorio di insediamento speciale - CIS" destinata unicamente ai residenti e coerente con le altre indicazioni d'uso del territorio.

La distribuzione di alcune funzioni specifiche d'importanza regionale nei singoli Comuni ha pure portato a soluzioni in parte già in fase di realizzazione.

Sono stati fissate delle norme di comportamento uguali per i nove Comuni. Tra queste figurano una lettura attenta e precisa - con una successiva norma di comportamento - dei nuclei di villaggio, delle zone edificabili tradizionali, delle zone agricole privilegiate, delle zone soggette a pericoli naturali, ecc.

Dal profilo procedurale è fondamentale segnalare che, come nel PR intercomunale della Val Lavizzara, ogni Comune ha provveduto ad adottare il PR in modo indipendente dagli altri Comuni. Solo la parte tecnico-urbanistica è stata fatta in forma intercomunale.

Nei Comuni di Auressio, Russo e Vergeletto non è stato interposto alcun ricorso di seconda istanza. Negli altri sono inseriti diversi ricorrenti. Per ognuno dei sei Comuni lo scrivente Consiglio di Stato presenta quindi un messaggio specifico, anche perché specifiche sono le tematiche sollevate dai ricorrenti

Nel merito dei singoli gravami che riguardano il Comune di Comolugno si osserva quanto segue.

### In particolare

#### Ricorso no. 1 - Ida Gamboni-Mordasini, mappale no. 2971

La ricorrente chiede, nuovamente, l'inclusione di tutto il fondo in zona edificabile motivando nel dettaglio la propria richiesta.

Le argomentazioni addotte dal Consiglio di Stato in fase di approvazione del PR e di esame dei ricorsi di prima istanza vertono su:

- l'edificabilità di parte del fondo no. 2971 è data e giustificata. Il fatto che essa si limita alla striscia di 300 mq è più che accettabile in quanto corrisponde, quantitativamente, all'occupazione di un'edificio abitativo tradizionale. Dal profilo urbanistico permette di creare un ordine formale lungo la strada.
- Il valore agricolo della parte rimanente terreno è stato accertato dallo studio dell'ing. D. Ryser, studio elaborato nell'ambito del PR della Valle Onsernone.
- L'importanza di non tenere queste aree per l'agricoltura è data in quanto si inserisce nel contesto generale della gestione del territorio, gestione che poggia anche su un settore primario presente e vitale.

A queste argomentazioni, e in risposta alle nuove motivazioni addotte dal rappresentante della ricorrente in seconda istanza, aggiungiamo quanto segue:

- è ben vero che la parcella della ricorrente è situata tra due fondi edificati. Si deve però completare e correggere l'affermazione del ricorrente che questa edificazione richiama una maggior porzione di edificabilità. Lo "stallone" più volte ripreso nella foto portate come "prova" dal ricorrente non è un elemento che può richiamare l'allargamento a valle della ZE. Si tratta infatti di un tipico edificio agricolo che va associato alla zona agricola e non alla ZE. Se si vuol allargare il discorso all'asse di sviluppo del nucleo di Corbella la risposta è il concetto urbanistico proposto dal PR, concetto che prevede l'occupazione della porzione a monte della strada cantonale (con il CIS) e la zona agricola a valle.
- L'analisi del tema "agricoltura" non va fatta con i criteri usati laddove il settore primario sviluppa le sue massime capacità e sfrutta le potenzialità del territorio (es.: Piano di Magadino). L'agricoltura della Valle Onsernone, come tutte le valli periferiche del Canton Ticino e dell'area alpina si basa su quanto il territorio offre, cioè nella somma di tutte quelle piccole superfici che possono essere razionalmente utilizzati.
- A ciò va aggiunta l'importanza che il settore primario assume, e sempre più assumerà, nella salvaguardia del territorio e del paesaggio. Per far ciò devono essere riservate tutte quelle superfici che oggettivamente vi si prestano e limitare quindi l'edificabilità ai bisogni reali della popolazione locale. Il CIS è una risposta a queste esigenze.

Le argomentazioni del ricorrente, argomentazioni che viste ad una ad una potrebbero portare ad accogliere il ricorso, vanno quindi lette nel contesto generali testé descritto.

Per questi motivi proponiamo quindi di respingere il ricorso.

Ricorso no. 2 - Rauber Philippe, Trigine Hans Peter e Claudia Gross.

I ricorrenti chiedono nuovamente lo stralcio dell'art. 23 cpv. 2 delle NAPR (comprensorio dei monti, disposizioni generali).

In concreto la norma contestata esclude la residenza primaria sui monti.

Il tema è importante ed esula - in parte - dal contesto pianificatorio in senso stretto per cui, visto anche che non vengono formulate nuove sostanziali motivazioni da parte dei ricorrenti si impostano le motivazioni addotte dal C.d.S. per respingere il ricorso in prima istanza (risoluzione pagg. 17-19)

"La norma impugnata esclude tassativamente l'utilizzazione a scopo di residenza primaria degli stabili ubicati nel comprensorio dei monti. Si tratta di una decisione coerente con gli obiettivi pianificatori generali e specifici. Lo scrivente Consiglio di Stato ha quindi approvato questa precisa scelta operata dal legislativo comunale nell'ambito delle sue competenze in materia di pianificazione del territorio.

Dal profilo tecnico-pianificatorio si osserva che la suddivisione del territorio della Valle Onsernone in 3 grandi comprensori (villaggio, monti e residuo) trova la sua giustificazione del tentativo di razionalizzare l'azione dei Comuni distinguendo tra le aree abitate tutto l'anno, dove l'Ente pubblico deve garantire prioritariamente i servizi e le prestazioni alla popolazione, e quelle utilizzate solo temporaneamente dall'uomo dove il livello di intervento pubblico ha caratteristiche inferiori.

Questa suddivisione, operata sulla base di un'analisi storica dell'evoluzione dell'antropizzazione del territorio è d'altronde conforme alle intenzioni della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) che postula una chiara divisione tra le aree edificabili ed il territorio non edificabile.

Nel caso concreto di Comologno un'attenta analisi delle strutture edilizie esistenti, dell'ubicazione dei pascoli e dei maggenghi e la lettura delle ubicazione dei diversi nuclei rispetto alla strada cantonale ha condotto a formulare la suddivisione sancita dall'Assemblea comunale che concretamente limita il comprensorio del villaggio ad una fascia con una profondità variabile tra 100 e 150 ml attorno all'asse viario valligiano.

Il PR riserva questo comprensorio alla residenza primaria. Per favorire questa destinazione il Municipio ha provveduto ad elaborare una strategia di intervento che prevede:

1. l'insediamento di nuove costruzioni per residenti attraverso l'istituzione di un comprensorio di insediamento speciale. E' un'innovazione pianificatoria voluta per combattere lo spopolamento della Valle che tiene conto delle peculiarità morfologiche, fondiari e insediative dell'Onsernone e crea le premesse per edificare su di una superficie più vasta di quanto comunemente ammissibile secondo la LPT.
2. L'uso intensivo degli edifici esistenti con l'introduzione delle NAPR di una normativa di disciplina delle destinazioni.
3. Il miglioramento qualitativo delle infrastrutture e dei servizi erogati.

In ossequio alle menzionate disposizioni legislative ed alle aspettative di razionalizzazione dell'azione del Comune, il restante comprensorio è riservato alla residenza temporanea.

Questa ripartizione sarebbe chiaramente stravolta se si permettesse la residenza primaria anche sui monti. Infatti la legislazione federale e cantonale vigente (Legge sulla pianificazione del territorio, legge contro l'inquinamento delle acque, legge sanitaria, legge sulla polizia del fuoco ed il regolamento sull'igiene del suolo) impone obblighi di prestazioni e di infrastrutturazione al comune nella misura in cui accetta la residenza primaria che non possono essere disattesi, nemmeno con la riserva del cpv. 3 dell'art. 23 NAPR. Norma che ha dunque una validità limitata alle condizioni di destinazione sancite dal cpv. 2 dell'art. citato.

Restano chiaramente riservate le eccezioni previste dalla LPT all'art. 24. In particolare vengono protetti i contadini che per espletare la loro attività devono soggiornare continuativamente presso la propria azienda anche se questa è discosta dalla zona destinata alla residenza. E in questo senso la richiesta dei ricorrenti potrebbe trovare una parziale risposta.

Prima di passare agli aspetti legali è però importante rilevare quanto riporta il commento specifico alla norma contestata e che riportiamo in forma integrale:

"Viste le contenute risorse umane e finanziarie a disposizione dei comuni onsernonesi si è ritenuto necessario limitare l'uso degli edifici quale residenze primarie alla sola fascia dei villaggi, dove dovrebbe concentrarsi l'offerta infrastrutturale e di servizio dell'Ente pubblico, e di riservare alla residenza secondaria il comprensorio dei monti. Di conseguenza, in questa area il Comune non è tenuto a realizzare opere di urbanizzazione (accesso stradale, adduzione ed evacuazione delle acque, ecc.). I proprietari sono comunque obbligati ad ottemperare al rispetto delle norme relative all'igiene dei fabbricati ed alla

sicurezza del suolo fissate dalla legislazione vigente ( sull'igiene del suolo e dell'abitato, contro l'inquinamento, ecc.). Il Comune verifica che gli interventi tesi a garantire queste minime necessità non pregiudichino gli interessi generali della collettività (inquinamento delle sorgenti, abbassamento del loro livello, ecc.)." - fine della citazione.

Dal profilo giuridico per quanto riguarda il contrasto - secondo i ricorrenti - con gli art. 4 e 22 ter CF rimandiamo alle considerazioni d'ordine generale fatte nel paragrafo A.2 della decisione (risoluzione di approvazione).

La problematica legata all'art. 45 CF (libertà di domicilio) va ulteriormente approfondita in questa sede.

Nessuno contesta il principio sancito dalla CF, principio che lascia ad ogni Svizzero la facoltà di prendere domicilio in qualsiasi luogo del paese. Come ogni principio va però letto e applicato nel cospetto del quadro legale, generale, globale e quindi con il rispetto di tutto quanto gli altri articoli della CF e della legislazione federale e cantonale, prescrivono.

Basti, una per tutte, citare il principio - pure ripreso dalla CF (art. 22 quater, cpv. 1) - della funzionale utilizzazione del suolo e una razionale abitabilità del territorio per capire che il rispetto di tutti i principi enunciati significa che ogni enunciato è soggetto a limitazioni che scaturiscono dal quadro istituzionale-giuridico generale.

In concreto nel caso specifico il rispetto dell'art. 45 CF è garantito. Non è però garantito nella sua interpretazione più estensiva e liberale - interpretazione fatta dal ricorrente - proprio perché si scontra con altri principi, pure fissati dalla CF. Sposare le tesi dei ricorrenti significa che l'uso razionale del territorio non è quello esemplarmente definito dal PRIVO con il concetto generale dei tre comprensori in generale e dal CIS in particolare, ma è l'uso a residenza primaria di tutti gli edifici che oggettivamente vi si prestano e che sono - in concreto - tutte le cascine che un tempo, e con i canoni sociali, economici, tecnici e legali di un tempo, erano usate a tale scopo.

Le motivazioni tecniche e giuridiche a sostegno della scelta comunale sono fondate e coerenti con il margine di apprezzamento che la legislazione in materia di pianificazione del territorio, legislazione che ha origine nell'art. 22 quater della CF, dà al Comune". - fine citazione.

Il tema sarà poi oggetto di ulteriori, e più precise, verifiche nell'ambito dell'elaborazione e dell'approvazione dell'"Inventario comunale degli edifici situati fuori dalle zone edificabili - 24 LPT". Il principio di destinare solo alla residenza secondaria tutti i monti è - in linea generale - sostenibile e sopportata da sufficiente base legale.

Per questi motivi proponiamo di respingere il ricorso.

Ricorso no. 2 - Aurelio Mordasini

Il ricorrente chiede nuovamente lo stralcio del biotopo protetto sul fondo no. 2914 e lo stralcio del vincolo per la realizzazione di un accesso agricolo sul fondo no. 2871.

V'è innanzitutto da osservare che il ricorso di prima istanza è stato parzialmente accolto e ciò limitatamente alla prima richiesta. Infatti, l'autorità comunale è stata invitata a voler verificare se l'allargamento del CIS fino a ca. 25 metri lineari dalla strada cantonale sia compatibile con la presenza dell'elemento naturale segnalato (Inventario dei terreni secchi del Canton Ticino, oggetto no. 5597, elaborato dal Museo cantonale di storia naturale e dall'Università di Berna). Se la compatibilità sarà confermata l'aumento delle possibilità edificatorie risulterà sostanziale, per cui la richiesta del ricorrente non potrà che essere considerata accolta. Si richiama integralmente le motivazioni addotte dal C.d.S. in quella fase di procedura (risoluzione di approvazione, pag. 20).

Il ricorrente precisa che, limitatamente alla richiesta concernente l'allargamento dell'edificabilità del fondo no. 2914, il suo gravame è da considerare "cautelativo".

Facciamo però osservare che l'accoglimento del ricorso di prima istanza è condizionato alla verifica descritta (compatibilità con la zona naturale protetta) e si limita ad una fascia precisa e delimitata. Oltrepassare questo limite con l'edificabilità significa entrare in conflitto con la "zona agricola protetta" e con l'assetto urbanistico scelto per la località di "Corbella". Il fondo del ricorrente si estende infatti per un centinaio di metri verso nord-est. V'è altresì da osservare che, soprattutto grazie al possibile ampliamento, il ricorrente può disporre di possibilità edificatorie, lette nel contesto locale, più che soddisfacenti. Perciò, considerato che ci troviamo in una zona particolare con il CIS e non in una zona edificabile tradizionale, non è sostenibile un ulteriore aumento della zona edificabile.

Considerato che già in prima istanza questa richiesta del ricorrente era stata accolta, anche se a precise condizioni, proponiamo di dichiarare privo d'oggetto questa parte del gravame.

Per la seconda richiesta (accesso agricolo sul fondo no. 2871), considerato il fatto che il ricorrente non porta motivazioni sostanzialmente diverse da quelle addotte in prima istanza si riconfermano le argomentazioni formulate dal C.d.S. in quella sede e che vertono su:

- necessità di realizzare un nuovo accesso agricolo confermata;
- modalità di realizzazione coerenti con la necessità locale e con il sacrificio di un'esigua porzione del fondo citato;

- tracciato, pur se indicativo, scelto nell'unico punto di contatto tra area da servire e strada cantonale.

Per questi motivi proponiamo di respingere questa richiesta del 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