

numero			Bellinzona
3687	cl	8	22 agosto 2018
Repubblica e Cantone Ticino Consiglio di Stato Piazza Governo 6 Casella postale 2170 6501 Bellinzona telefono +41 91 814 43 20 fax +41 91 814 44 35 e-mail can-sc@ti.ch			Comune di Bissone Ris mun  No. Conto Visto
			Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

vista la richiesta per l'approvazione delle varianti d'adeguamento del PR conseguenti alla decisione del CdS n. 5383 del 21 ottobre 2008 del Comune di Bissone,

trasmessa per approvazione dal Municipio di Bissone il 9 novembre 2017,

richiamato l'art. 37 della Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT) in combinazione con l'art. 117 della Legge sullo sviluppo territoriale (Lst) del 21 giugno 2011 (RL 701.100),

considera quanto segue.

SOMMARIO

1.	INTRODUZIONE	3
1.1.	SCOPO DELLA PIANIFICAZIONE.....	3
1.2.	IL PROCESSO PIANIFICATORIO	3
1.3.	MODIFICA DEL PR, PROCEDURA ED AUTONOMIA COMUNALE	3
1.4.	L'ASSEGNAZIONE ALLE ZONE.....	4
1.5.	PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO E PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	5
1.6.	GARANZIA DELLA PROPRIETÀ	6
1.7.	PARITÀ DI TRATTAMENTO	6
2.	CONSIDERAZIONI FORMALI	7
2.1.	ITER PROCEDURALE	7
2.2.	COMPONENTI DEL PIANO REGOLATORE OGGETTO DI VARIANTE	7
2.3.	OSSERVAZIONI SUI GEODATI	8
3.	CONSIDERAZIONI DI MERITO RELATIVE AL PIANO REGOLATORE	8
3.1.	CONSULTAZIONE DEI SERVIZI DELLO STATO	8
3.2.	CONTENUTO DELLE VARIANTI AL PR	8
4.	ESAME SUI CONTENUTI DELLE VARIANTI	9
4.1.	ASSETTO PIANIFICATORIO FMN 17	9
4.2.	FASCE CON SUPERAMENTO VLI (VALORI LIMITE D'IMMISSIONE)	9
5.	DISPOSITIVO	9
6.	COMUNICAZIONE	10

1. INTRODUZIONE

1.1. SCOPO DELLA PIANIFICAZIONE

Giusta l'art. 75 cpv 1 Costituzione federale (Cost.), "la pianificazione territoriale è volta a un'appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e a un ordinato insediamento del territorio."

Questo postulato è sviluppato dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT). Giusta l'art. 1 LPT il suolo deve essere utilizzato con misura e l'insediamento ordinato in vista di uno sviluppo armonioso del Paese. A tal fine la pianificazione deve tenere conto delle condizioni naturali come pure dei bisogni della popolazione e dell'economia.

1.2. IL PROCESSO PIANIFICATORIO

Nel sistema della LPT il processo pianificatorio si svolge in tre tappe, corrispondenti ad altrettanti livelli decisionali: pianificazione direttrice, pianificazione dell'utilizzazione e procedura del permesso di costruzione.

Il PD è lo strumento strategico di livello cantonale, in cui si stabiliscono le grandi linee dell'organizzazione del territorio cantonale in un'ottica di sviluppo sostenibile e si assicura il coordinamento delle attività di rilevante incidenza territoriale (art. 8 cpv. 1 Lst). Esso vincola le autorità e non i privati (art. 16 Lst); pertanto, le scelte della pianificazione direttrice vanno concretizzate nella successiva pianificazione dell'utilizzazione, svolta principalmente dai Comuni mediante lo strumento del piano regolatore comunale (PR), vincolante per ognuno.

La funzione principale del PR è quella di disciplinare in modo dettagliato l'uso del territorio, in conformità con il PD (art. 6 e 26 LPT). Il PR permette inoltre di precisare il carattere, i tipi di costruzione ed i vincoli da osservare nell'edificazione e di riservare le superfici necessarie per l'urbanizzazione e per le altre costruzioni per scopi pubblici (cfr. artt. 20, 21 e 23 Lst).

Infine, la procedura d'autorizzazione a costruire (licenza edilizia) traspone l'ordinamento stabilito dal PR al livello di progetto edilizio e risponde quindi allo scopo di verificarne la conformità col PR (art. 22 LPT).

1.3. MODIFICA DEL PR, PROCEDURA ED AUTONOMIA COMUNALE

Il PR può essere modificato in caso di notevole cambiamento delle circostanze con la procedura ordinaria (artt. 25 segg. Lst) o con quella semplificata (artt. 34 seg. Lst; cfr. art. 33 cpv. 2 Lst).

Nel caso di varianti ordinate in sede d'approvazione del PR, il Consiglio di Stato può esentare il Comune dallo svolgimento dell'esame preliminare (art. 29 cpv. 2 Lst).

Le modifiche sono quindi adottate dall'Assemblea o dal Consiglio comunale (cfr. art. 27 cpv. 1 Lst) e sottoposte all'approvazione del Consiglio di Stato (art. 29 Lst). Secondo la legislazione ticinese, il Consiglio di Stato dispone di pieno potere cognitivo, essendogli conferita la facoltà di controllare non solo la legittimità, ma anche l'opportunità delle scelte pianificatorie; ciò ovviamente nel rispetto dell'autonomia riconosciuta al Comune nella pianificazione locale (cfr. art. 50 cpv. 1 Cost.; art. 16 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ti-

cino del 14 dicembre 1997, RL 101.000, Cost/TI) e con il riserbo imposto alle autorità superiori dall'art. 2 cpv. 3 LPT verso le autorità subordinate, cui deve essere lasciato *"il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti"*.

1.4. L'ASSEGNAZIONE ALLE ZONE

Giusta l'art. 15 LPT le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni (cpv. 1); quelle sovradimensionate devono essere ridotte (cpv. 2). Le loro ubicazioni e dimensioni vanno coordinate al di là dei confini comunali, rispettando gli scopi e i principi della pianificazione del territorio (artt. 1 e 3 LPT). In particolare occorre conservare le superfici per l'avvicendamento delle colture e rispettare la natura e il paesaggio (cpv. 3).

In generale, occorre garantire una gestione parsimoniosa del suolo, fissare zone edificabili conformi alle reali necessità di sviluppo e ben allacciate alla rete del trasporto pubblico, nonché promuovere insediamenti compatti e di elevata qualità.

La LPT richiede che il fabbisogno di spazi per l'abitazione ed il lavoro sia in primo luogo da soddisfare mediante lo sfruttamento delle riserve (terreni liberi o sottoutilizzati) e il recupero delle aree dismesse. Se le previsioni di sviluppo non possono essere soddisfatte con tali misure, va promosso lo sviluppo centripeto degli insediamenti, nel rispetto del paesaggio e della qualità urbanistica, ad esempio con la densificazione di comparti strategici, serviti dai mezzi pubblici.

In particolare, un terreno può essere assegnato alla zona edificabile, se è idoneo ad essere costruito e sarà prevedibilmente necessario all'edificazione, urbanizzato ed edificato entro 15 anni, anche in caso di sfruttamento coerente delle riserve interne d'utilizzazione delle zone edificabili esistenti (art. 15 cpv. 4 LPT).

A seguito della modifica legislativa della LPT del 15 giugno 2012, i Cantoni sono tenuti ad adattare il Piano direttore (PD) entro 5 anni dal 1. maggio 2014, in modo da stabilire le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione a livello cantonale e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione. Fino all'approvazione di tale adattamento, le disposizioni transitorie degli artt. 38a LPT e 52a OPT impediscono l'aumento della superficie complessiva delle zone edificabili nel Cantone. Nuovi azzonamenti sono ammessi unicamente se, al contempo, viene dezonata la stessa superficie (principio del compenso).

A norma dell'art. 16 LPT le zone agricole comprendono invece i terreni idonei all'utilizzazione agricola o all'orticoltura o i terreni che, nell'interesse generale, devono essere utilizzati dall'agricoltura.

Le zone protette comprendono infine i ruscelli, i fiumi, i laghi e le loro rive, i paesaggi particolarmente belli e quelli con valore naturalistico o storico-culturale, i siti caratteristici, i luoghi storici e i monumenti naturali e culturali, i biotopi per gli animali e i vegetali degni di protezione (art. 17 LPT).

L'art. 15 LPT pone pertanto le condizioni minime perché l'attribuzione alla zona edificabile possa entrare in linea di conto. Al di sotto di questa soglia l'azzonamento è escluso a priori. Non basta, invece, che i requisiti legali siano tutti dati, e in modo chiaro e incontrovertibile, perché l'inserimento in zona edi-

ficabile si imponga: un'area, infatti, può avere caratteristiche fisiche tali da poter rispondere alla definizione legale di più zone. Ad esempio, può prestarsi sia all'edificazione, sia all'agricoltura o può contenere valori naturali e paesaggistici che ne impongono la protezione a dispetto delle altre idoneità. Bisogna inoltre considerare che, per la loro funzione eminentemente pianificatoria, i criteri enunciati, di regola, possono riferirsi solo a interi comparti, e non a singole particelle; essi intervengono in una prospettiva generale, d'ordine superiore, che li rende inadeguati a risolvere i problemi attributivi di terreni isolati.

Oltre a quanto sopra esposto, si osserva che le zone edificabili devono anche soddisfare le esigenze poste dalla Legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb; RS 814.01), e specificatamente dall'art. 23 LPAmb. Si veda al proposito il seguente punto 1.4.

1.5. PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO E PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

Le legislazioni federali sulla protezione dell'ambiente e sulla pianificazione del territorio chiariscono la connessione fra protezione dell'ambiente e pianificazione del territorio, che già si desume dall'art. 73 Cost.

Con specifico riferimento ai piani di utilizzazione si osserva quanto segue. Con l'Ordinanza contro l'inquinamento fonico del 15 dicembre 1986 (OIF, RS 814.41), il Consiglio federale ha stabilito per la protezione della popolazione dai rumori valori limite di incidenza: fra questi vi sono i valori limite delle immissioni (art. 13 e 15 LPAmb), i valori di pianificazione (art. 23 LPAmb), inferiori ai precedenti, ed i valori di allarme, superiori ai primi (art. 19 LPAmb). Questi valori sono presentati in modo differenziato a seconda della fonte di rumore, del giorno e della notte e dei diversi gradi di sensibilità dati alle singole zone d'utilizzazione.

Ciò presuppone che alle zone d'utilizzazione vengano assegnati appositi gradi di sensibilità, e più precisamente il grado di sensibilità I alle zone che richiedono una protezione fonica elevata (zone ricreative), il grado di sensibilità II alle zone in cui non sono ammesse aziende moleste (zone destinate all'abitazione e per edifici e impianti pubblici), il grado di sensibilità III alle zone in cui sono ammesse aziende mediamente moleste (zone destinate all'abitazione e alle aziende artigianali (zone miste) e zone agricole) e infine il grado di sensibilità IV alle zone in cui sono ammesse aziende fortemente moleste (zone industriali) (art. 43 OIF).

Il compito di provvedere affinché nei regolamenti edili o nei piani di utilizzazione dei Comuni siano assegnati i gradi di sensibilità alle zone d'utilizzazione incombe ai Cantoni (art. 44 OIF). In Ticino questa esigenza è stata recepita dall'art. 30 cpv. 1 cifra 7 del Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst, RL 7.1.1.1.1), secondo il quale il regolamento edilizio attribuisce appunto alle zone di utilizzazione i gradi di sensibilità per la protezione dai rumori.

In particolare, nelle nuove zone edificabili, devono essere rispettati i valori di pianificazione fissati dal Consiglio federale (art. 23 LPAmb e art. 29 OIF): di conseguenza nuove zone edificabili e nuove zone che richiedono una protezione fonica elevata possono essere delimitate soltanto laddove le immissioni foniche non superano i valori di pianificazione o dove questi valori possono essere rispettati mediante misure di pianificazione, sistemazione o costruzione (art. 24 cpv. 1 LPAmb).

1.6. GARANZIA DELLA PROPRIETÀ

La proprietà è garantita dall'art. 26 cpv. 1 Cost. Tale garanzia non è tuttavia assoluta: in caso d'espropriazione o di restrizione equivalente della proprietà è dovuta piena indennità (art. 26 cpv. 2 Cost.).

Giusta l'art. 36 Cost., una limitazione della garanzia della proprietà è possibile, a condizione che abbia una base legale (restrizioni gravi devono essere previste dalla legge) (cpv. 1), che sia giustificata da un interesse pubblico (cpv. 2) e che sia proporzionata allo scopo (cpv. 3). L'essenza della garanzia della proprietà è intangibile (cfr. cpv. 4).

a) Base legale

In adempimento dell'art. 75 Cost. e degli artt. 14 LPT e 18 seg. Lst, il PR disciplina l'uso ammissibile del territorio comunale suddividendolo in zone, di cui stabilisce la disciplina. Il PR, adottato dal legislatore comunale e soggetto a referendum, costituisce la base legale delle restrizioni della garanzia della proprietà.

b) Interesse pubblico

La condizione dell'interesse pubblico possiede una valenza relativa, considerato che, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, ogni interesse pubblico è fondamentalmente atto a giustificare una limitazione della proprietà, nella misura in cui lo scopo prefisso non è di natura esclusivamente fiscale o contrario ad altre norme di rango costituzionale.

c) Proporzionalità

Secondo la giurisprudenza, una limitazione della proprietà non può eccedere ciò che è necessario per raggiungere l'interesse pubblico perseguito. Se lo scopo può essere raggiunto con misure meno incisive, adottarne di più ampia portata significherebbe violare il principio della proporzionalità e di conseguenza pure il disposto costituzionale di cui all'art. 36 cpv. 3 Cost.

1.7. PARITÀ DI TRATTAMENTO

In ambito pianificatorio il principio di uguaglianza giuridica, sancito dall'art. 8 Cost., svolge un ruolo attenuato e deve essere valutato con prudenza. E' quindi possibile che fondi dalle caratteristiche affini e in posizioni analoghe siano trattati in modo diverso in quanto a destinazione e facoltà edificatorie. Occorre tuttavia che la pianificazione sia oggettivamente difendibile, vale a dire che non sia arbitraria. La massima costituzionale di uguaglianza coincide in materia con il divieto dell'arbitrio di cui all'art. 9 Cost.: una misura pianificatoria è così insostenibile quando la discriminazione contraddice ogni ragionevole intento o allorché l'operato dell'autorità obbedisce a riflessioni inaccettabili, manifestamente estranee al problema.

2. CONSIDERAZIONI FORMALI

2.1. ITER PROCEDURALE

- 1) in data 20 aprile 2010, il Municipio di Bissone ha inviato il progetto delle varianti di PR al Dipartimento del territorio per l'esame preliminare ai sensi dell'art. 33 LALPT, sul cui merito il Dipartimento si è espresso il 22 novembre 2010;
- 2) il progetto delle varianti di PR è stato posto in consultazione ai sensi dell'art. 7 RLst con deposito degli atti. Al proprietario del fmn 17 è stata inviata una comunicazione personale. Entro il termine fissato non sono pervenute al Municipio osservazioni e richieste scritte;
- 3) le varianti di PR sono state sottoposte al legislativo comunale con messaggio municipale n. 5 del 3 aprile 2017. La Commissione della pianificazione ha trasmesso il suo rapporto al Consiglio Comunale che, nella seduta del 23 maggio 2017, ha adottato la proposta di varianti di PR sottoposti dal Municipio;
- 4) in seguito all'adozione da parte del Consiglio comunale, la pubblicazione delle varianti di PR è stata regolarmente annunciata sul Foglio ufficiale n. 71 del 5 settembre 2017, all'albo comunale e sui quotidiani del Cantone. Gli atti sono stati pubblicati, presso la Cancelleria comunale di Bissone, dall'11 settembre all'11 ottobre 2017, conformemente all'art. 34 LALPT;
- 5) al Consiglio di Stato non sono pervenuti ricorsi contro le varianti di PR;
- 6) in data 3 novembre 2017, il Municipio di Bissone ha presentato al Consiglio di Stato domanda di approvazione delle varianti di PR, unitamente alla documentazione relativa al rispetto della procedura di adozione prevista dalla legge.

Alla luce dell'iter procedurale esposto, si ritiene che il Comune abbia ottemperato correttamente alle disposizioni procedurali di agli artt. 32 ss. LALPT (25 ss Lst).

2.2. COMPONENTI DEL PIANO REGOLATORE OGGETTO DI VARIANTE

È oggetto del presente esame di opportunità e legalità il seguente atto:

- a) Fascicolo denominato "Varianti di PR a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio di Stato ris. n. 5383 del 21 ottobre 2008, Rapporto", datato 10.11.2015;

Dall'esame formale della documentazione risulta che gli atti presentati per approvazione sono completi e conformi ai disposti di legge (artt. 19, 21, 23, 24 Lst; artt. 26, 28, 30, 31 RLst; art. 31 OPT).

2.3. OSSERVAZIONI SUI GEODATI

Il Comune ha presentato il PR in forma di geodato. Dal loro esame, risulta che i dati presentati soddisfano i requisiti stabiliti dal modello della Confederazione (artt. 1 cpv. 1, 8 e allegato 1, dell'Ordinanza sulla geoinformazione del 21 maggio 2008, OGI, RS 510.620).

3. CONSIDERAZIONI DI MERITO RELATIVE AL PIANO REGOLATORE

3.1. CONSULTAZIONE DEI SERVIZI DELLO STATO

Sono stati consultati i seguenti Servizi per una loro definitiva presa di posizione e per la verifica degli aspetti di dettaglio che non si sono potuti valutare o approfondire in sede di esame del Piano d'indirizzo.

- Sezione della mobilità 23-05-2018
- Ufficio della natura e del paesaggio 30-11-2017
- Sezione protezione aria, acqua e suolo 10-01-2018
- Sezione logistica 12-12-2017

Le considerazioni dei citati servizi sono riprese, per quanto necessario, nell'esame delle singole componenti del PR.

3.2. CONTENUTO DELLE VARIANTI AL PR

La revisione del PR comunale di Bissone è stata approvata dal Consiglio di Stato in data 21 ottobre 2008 con la risoluzione governativa n. 5383.

Le varianti in oggetto consistono in risposte a mancate approvazioni o carenze individuate nella decisione summenzionata.

Esse concernono la ridefinizione dell'assetto pianificatorio della zona parco in corrispondenza del fmn 17 e l'inserimento nel Piano delle zone delle fasce con superamento dei valori limite di immissione fonica.

Nel primo caso con la revisione del PR comunale non è stato approvato il disciplinamento della zona parco sul fmn 17, accogliendo parzialmente il ricorso inoltrato dal proprietario. Il vincolo di protezione adottato dal Comune non è stato ritenuto proporzionale ai valori che si intendevano tutelare.

Con la variante in esame sono ridefiniti i vincoli di tutela del parco, sulla base di uno studio delle componenti naturalistiche che ha individuato per settori i gradi di protezione auspicati per l'area e le relative alberature da proteggere. Dalle risultanze dell'approfondimento effettuato è scaturito che la parte centrale del fondo è quella che è stata alterata rispetto alle sue caratteristiche originarie di giardino vero e proprio della villa. Pertanto essa è sottratta alla zona parco e attribuita alla zona residenziale turistica, quale continuazione dell'azonamento in vigore che si sviluppa a sud. Al suo interno permangono alcuni vincoli di protezione per delle alberature ritenute di pregio. Per i settori verso la strada cantonale e la riva lacustre permane per contro la tutela quale parco privato con alberature di pregio, così come il vincolo di tutela quale bene d'interesse locale della villa ottocentesca e relativo giardino annesso.

Alla luce del nuovo assetto pianificatorio sono apportati i conseguenti adeguamenti di carattere normativo.

Nel secondo caso si tratta del completamento richiesto dal Consiglio di Stato riguardante l'indicazione grafica delle fasce lungo la strada cantonale e la linea ferroviaria interessate dal superamento dei valori limite d'immissione foniche.

4. ESAME SUI CONTENUTI DELLE VARIANTI

4.1. ASSETTO PIANIFICATORIO FMN 17

L'approfondimento delle componenti naturalistiche ha permesso di individuare gli elementi che concorrono a caratterizzare questo comparto lacustre di pregio, con particolare riferimento alle alberature pregiate.

Le conseguenti scelte di tutela e, di riflesso, d'edificabilità dell'area, sono ritenute debitamente giustificate. Esse tengono conto in maniera appropriata degli elementi compositivi del paesaggio, in particolare per quanto riguarda gli affacci del parco sulla strada cantonale e a lago.

Il nuovo disciplinamento dell'area è quindi approvato.

4.2. FASCE CON SUPERAMENTO VLI (VALORI LIMITE D'IMMISSIONE)

Su segnalazione della Sezione della mobilità si osserva che i dati di traffico (TGM) utilizzati quale base per il calcolo delle fasce di superamento dei valori limite di immissioni foniche risalgono a più di 10 anni fa. A questi sono stati applicati degli ipotetici incrementi. I dati finali sono stati verificati con quelli rilevati negli anni 2016-2017 e sono ritenuti corretti.

Le fasce con superamento VLI, che rivestono un carattere indicativo, sono ritenute correttamente demarcate e di conseguenza approvate, così come il completamento dell'art. 41 delle NAPR.

5. DISPOSITIVO

visto quanto precede,

su proposta del Dipartimento del territorio,

risolve:

1. Approvazione delle varianti di PR

Sono approvate le varianti di Piano regolatore del Comune di Bissone, composte dal seguente atto:

- Fascicolo denominato "Varianti di PR a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio di Stato ris. n. 5383 del 21 ottobre 2008, Rapporto", datato 10.11.2015;

2. Pubblicazione e notificazione

2.1. La presente risoluzione, richiamati gli art. 29 cpv. 3 Lst, 39 cpv. 3 RLstT e 19 LPAm:

- è notificata in esteso per raccomandata al Municipio di Bissone;

3. Rimedi di diritto

- 3.1. Contro la presente risoluzione è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.
- 3.2. Il ricorso è da presentare in 3 copie:
- entro 30 giorni dalla notificazione;
- 3.3. È legittimato a ricorrere il Comune.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Claudio Zali

Il Cancelliere



Arnoldo Coduri

6. COMUNICAZIONE**Invio per raccomandata:**

al Municipio di Bissone
Piazza Francesco Borromini 8
6816 Bissone.

Invio per posta ordinaria:

- al Tribunale di espropriazione
Via E. Bossi 3,
6900 Lugano;
- al Tribunale cantonale amministrativo
Tribunale d'appello
Palazzo di Giustizia
6901 Lugano.

Invio interno:

Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch);
Ufficio della pianificazione locale (dt-upl@ti.ch);
Ufficio della natura e del paesaggio (dt-unp@ti.ch);
Sezione della mobilità (dt-sm@ti.ch);
Sezione protezione aria, acqua e suolo (dt-spaas@ti.ch);
Sezione della logistica (dfe-sl@ti.ch);
Ufficio del registro fondiario di Lugano (di-rf.lugano@ti.ch);
Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato (can-srscs@ti.ch).