

Numero 4372	sl	2	Bellinzona 2 settembre 2026
-----------------------	----	---	---------------------------------------

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
e-mail can-rg@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Vista la richiesta di approvazione delle **varianti del Piano regolatore (PR) del Comune di Centovalli, frazioni di Intragna, Borgnone e Palagnedra**

concernenti la tutela dei beni culturali d'interesse cantonale

presentata dal Municipio il 1 ottobre 2025,

richiamato l'art. 29 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST),

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	5
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	7
3. CONSIDERAZIONI GENERALI	8
3.1. CONSULTAZIONE DEI SERVIZI DELLO STATO	8
3.2. CONTENUTO DELLE VARIANTI	8
4. ESAME DEI CONTENUTI DELLE VARIANTI.....	8
5. DISPOSITIVO	9
6. COMUNICAZIONE.....	9

1. INTRODUZIONE

1.1. SCOPO DELLA PIANIFICAZIONE

Giusta l'art. 75 cpv. 1 Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (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 del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (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 Ticino del 14 dicembre 1997, 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 erano tenuti ad adattare il Piano direttore (PD) 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.

Il 19 ottobre 2022 il Consiglio federale ha approvato le schede di PD che danno seguito alla modifica di cui sopra, in particolare la R1 "*Modello territoriale cantonale*", la R6 "*Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili*" e la R10 "*Qualità degli insediamenti*".

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'azzoneamento 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 edificabile 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), e specificatamente dall'art. 23 LPAmb. Si veda al proposito il seguente punto 1.5.

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), 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), 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

- a) Le varianti in esame sono state poste in consultazione dal 21 ottobre 2024 per il periodo di 30 giorni (art. 7 RLST), con il deposito atti presso la cancelleria e con la pubblicazione sul portale cantonale di pubblicazione. Entro il termine fissato è pervenuta al Municipio una osservazione.
- b) Le varianti sono state sottoposte al legislativo comunale con messaggio municipale n. 281 del 3 febbraio 2025. La Commissione della Gestione ha trasmesso il suo rapporto al Consiglio Comunale che, nella seduta del 16 giugno 2025, ha adottato le varianti di PR (art. 27 cpv. 1 LST).
- c) In seguito alla loro adozione, la pubblicazione delle varianti è stata regolarmente annunciata sul Foglio ufficiale n. 159 del 25 agosto 2025, all'albo comunale e sui quotidiani del Cantone; ai proprietari fondiari direttamente toccati è stato notificato l'avviso personale (art. 36 cpv. 3 RLST). Gli atti sono stati pubblicati, sul portale cantonale di pubblicazione, dal 1 settembre 2025 al 30 settembre 2025, conformemente all'art. 27 cpv. 2 LST.
- d) Al Consiglio di Stato non sono pervenuti ricorsi contro le varianti.
- e) In data 1 ottobre 2025, il Municipio 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 di quanto sopra esposto, il Comune ha ottemperato correttamente alle disposizioni procedurali di cui agli artt. 25 ss. LST.

2.2. COMPONENTI DEL PIANO REGOLATORE OGGETTO DI VARIANTE

Sono oggetto del presente esame gli atti di cui alle pubblicazioni ch08dbcf0621000002 (Intragna), ch06yefs0311000002 (Borgnone) e ch08zk2f0211000002 (Palagnedra) avvenute dal 1 settembre 2025 al 30 settembre 2025 sul portale cantonale di pubblicazione, segnatamente:

- a) Rapporto di pianificazione (gennaio 2025);
- b) Modifica del Piano del paesaggio in forma di geodati;

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 digitali sono conformi al modello stabilito dalla Confederazione (artt. 1 cpv. 1, 8 e allegato 1, dell'Ordinanza sulla geoinformazione del 21 maggio 2008, OGI, RS 510.620).

3. CONSIDERAZIONI GENERALI

3.1. CONSULTAZIONE DEI SERVIZI DELLO STATO

Sono stati consultati i seguenti Servizi, le cui osservazioni sono state coordinate e, se del caso, ponderate ai fini della presente decisione. Se ne darà conto, per quanto necessario, nel seguito.

- Sezione della logistica..... 27-10-2025
- Ufficio dei beni culturali 28-07-2026

3.2. CONTENUTO DELLE VARIANTI

Con le presenti varianti il Comune di Centovalli propone la classificazione quali beni culturali d'interesse cantonale, ai sensi della Legge sulla protezione dei beni culturali (LBC), del complesso della chiesa di S. Gottardo a Intragna e di Palazzo Tondü a Borgnone-Lionza. È parimenti proposta l'istituzione dei rispettivi perimetri di rispetto (schede SIBC PRisp2340 e PRisp1520), nonché di quello della chiesa di S. Anna a Intragna-Rasa (scheda SIBC PRisp2366), già classificata quale bene culturale d'interesse cantonale.

Contestualmente, è proposta l'istituzione dei perimetri di interesse archeologico relativi alla chiesa di S. Michele a Palagnedra (scheda SIBC PIA1186) e alla chiesa di S. Maria Assunta a Borgnone (scheda SIBC PIA1182).

4. ESAME DEI CONTENUTI DELLE VARIANTI

Con le varianti all'esame, il Comune dà seguito alle richieste formulate dal Consiglio di Stato nell'ambito delle precedenti procedure di approvazione dei PR degli ex Comuni di Borgnone (RG n. 7012 del 4 ottobre 1988), Palagnedra (RG n. 3404 del 9 luglio 2002) e Intragna (RG n. 3859 del 22 agosto 2006), nonché alle successive indicazioni formulate dalla SST con lettere del 21 giugno 2024 e del 30 agosto 2024.

Dall'esame della documentazione trasmessa risulta che il Municipio ha correttamente recepito le indicazioni formulate dall'autorità cantonale, riconoscendo la necessità di consolidare, ai sensi della LBC, il regime di tutela cantonale dei beni interessati, quale presupposto indispensabile per la loro conservazione e valorizzazione. In tale contesto, sono altresì accolte con favore l'istituzione dei perimetri di rispetto e quella dei perimetri d'interesse archeologico, ciò che permetterà di garantire un'adeguata tutela delle aree limitrofe ai beni culturali, rispettivamente delle aree di potenziale interesse archeologico.

Per quanto precede le varianti sono approvate.

5. DISPOSITIVO

visto quanto precede,
su proposta del Dipartimento del territorio,

risolve:

1. Approvazione delle varianti di PR
Sono approvate le varianti al Piano regolatore di Centovalli, frazioni di Intragna, Borgnone e Palagnedra, composte dagli atti elencati al pto 2.2.
2. Pubblicazione e notificazione
 - 2.1. La presente risoluzione, richiamati gli art. 29 cpv. 3 LST, 39 cpv. 3 RLST e 19 LPAm:
 - a) limitatamente al suo dispositivo, è pubblicata sul Foglio ufficiale da parte della Cancelleria dello Stato e all'albo comunale da parte del Municipio;
 - b) è notificata in esteso per raccomandata al Municipio di Centovalli.
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.

6. COMUNICAZIONE

Invio per posta raccomandata

- Municipio di Centovalli, Piazza Intragna 1, 6655 Intragna.

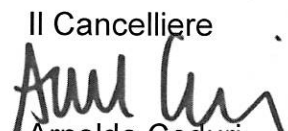
Invio per posta elettronica

- Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch)
- Ufficio della pianificazione locale (dt-upl@ti.ch)
- Sezione della logistica (dfe-sl.richieste@ti.ch)
- Ufficio dei beni culturali (dt-ubc@ti.ch)
- Tribunale cantonale amministrativo (di-tram@ti.ch)
- Cancelleria dello Stato per esecuzione del dispositivo n. 2.1 (can-fu@ti.ch)

PER IL CONSIGLIO DI STATO

La Presidente

Marina Carobbio Guscetti

Il Cancelliere

Arnoldo Coduri

