

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

Indirizzo segretariato: ACT / Via delle Aie 17, 6900 Lugano

Segretariato:

☎ 091 972 43 41
e-mail ass.comuniTI@bluewin.ch
web www.comuniticinesi.ch

Raccomandata

Spettabile
Commissione speciale
per la pianificazione del territorio
presso Servizi del Gran Consiglio
Residenza governativa
Piazza Governo
CH - 6500 Bellinzona

Lugano, 4 febbraio 2019

Oggetto: Ricorso contro la scheda di coordinamento R6 del Piano direttore

Gentili Signore e Signori,

richiamato il vostro scritto del 17.01.2019, in merito alle osservazioni presentate dal Consiglio di Stato con il Messaggio 7616 del 19.12.2018 formuliamo, nel termine assegnatoci, le seguenti considerazioni.

A. Considerazioni preliminari

1.

Nel Messaggio il Consiglio di Stato richiama a più riprese la precedente fase di consultazione sui progetti di modifica delle schede in oggetto, svoltasi nel 2017.

Ora, in proposito occorre rilevare che la situazione di riferimento esposta nei relativi atti differiva sostanzialmente da quella posta alla base delle schede ora adottate.

Infatti, in tali atti (vedi Rapporto esplicativo del maggio 2017, § 4.3) si affermava che “secondo il calcolo federale il Canton Ticino raggiunge un tasso di sfruttamento delle sue zone edificabili pari al 100%”, precisando che “la plausibilità dei dati e del calcolo sono stati preliminarmente confermati dall’ARE”.

Seppur si riservava che l’Ufficio federale “si esprimerà formalmente nell’ambito dell’esame preliminare”, si indicava quindi che “secondo le indicazioni della Direttive tecniche sulle zone edificabili il Cantone non è chiamato a indicare misure di riduzione della superficie complessiva delle zone edificabili”.

Per contro, come noto, nella scheda impugnata si fa ora stato che “per il periodo pianificatorio 2018-2033 ... il tasso di sfruttamento si attesta a 99.6%”, con conseguente obbligo - che vale per i “Cantoni che presentano un tasso compreso fra il 95% il 100%” - di “indicare nel PD le misure per raggiungere la soglia del 100%” (Rapporto sulla consultazione e esplicativo del

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

luglio 2018, § 3.2, pag. 8), con le gravose conseguenze indicate nel documento Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice, marzo 2014 (vedi in particolare § 2.3), richiamato dal Consiglio di Stato.

Orbene, la variazione del tasso di sfruttamento del 0.4%, qualificata nel testé citato Rapporto come semplicemente “leggermente inferiore a quello indicato in fase di consultazione” (ibidem), dovrebbe significare - considerando il dato complessivo delle “zone edificabili in vigore” indicato nella scheda impugnata (§ 3.1.a): 11'203 ettari - dezonare (togliere dalla zona edificabile) qualcosa come ca. 450'000 mq di superficie edificabile in Ticino.

Occorre pertanto chiedersi - in relazione a tale nuova, notevole, dimensione del tema posto - se gli atti pubblicati nel 2017 abbiano costituito una valida base per gli interessati, ed in particolare i Comuni, per esprimersi, e per assolvere le finalità perseguite dall'art. 11 Lst. Infatti, uno conto era partire dall'ipotesi di muoversi all'interno della zona edificabile esistente, senza alcun obbligo federale di riduzione, mentre tutt'altro conto è dover procedere con dei dezonamenti nella menzionata entità.

2.

Il Messaggio (§ 2.3) riporta le - gravose - conseguenze del mancato rispetto del termine di 5 anni stabilito dalla legge (art. 38a cpv. 1 LPT) per l'adattamento del PD alle nuove norme entrate in vigore il 01.05.2014.

Se ne prende atto, con forte preoccupazione, e non si può fare a meno di rilevare come anche i tempi impiegati dal Consiglio di Stato per sottoporre le schede alla procedura di adozione di cui all'art. 13 Lst siano risultati del tutto inadeguati per ovviare alle citate conseguenze; e non si vengano ad imputare, in merito, eventuali responsabilità a carico dei Comuni ricorrenti e degli enti che li rappresentano.

B. Considerazioni di merito

Si precisa in entrata che le osservazioni del Consiglio di Stato sono contestate, e che le argomentazioni e domande formulate nel nostro ricorso vengono riconfermate per intero.

1. *Competenza per la verifica del dimensionamento delle zone edificabili (Messaggio, § 4.1)*

1.1 Nel ricorso era stato evidenziato che i Programmi di agglomerato di terza generazione (PA3), nel frattempo elaborati - sulla base delle direttive federali e cantonali - dai Comuni tramite le CRT e approvati dal Consiglio di Stato (e trasposti ora nelle schede R/M2-3-4-5), hanno già attuato, contestualizzandoli a livello regionale risp. subregionale, i compiti riferiti alla valutazione del dimensionamento e alla delimitazione delle zone edificabili secondo i nuovi disposti della legislazione federale sopra citati.

Si era quindi rilevato che, già per evidenti motivi di proporzionalità, si giustifica ed impone pertanto che sia ora direttamente l'Autorità cantonale a procedere alla verifica del dimensionamento delle zone edificabili di quei Comuni che sono stati identificati come problematici nell'ambito di tale procedura regionalizzata.

1.2 Il Consiglio di Stato contesta tale richiesta, adducendo che

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

- “l’analisi delle ZE e del loro sfruttamento ... è un lavoro di mappatura che deve tenere conto delle particolarità territoriali, economiche e sociali del Comune, del suo sviluppo passato, delle dinamiche presenti e future e delle relazioni col contesto”
- “il dimensionamento delle ZE richiama riflessioni di carattere anche strategico e politico, come la scelta dello scenario di crescita, che mal si conciliano con l’autonomia comunale ...”.

Sennonché, come esso stesso esplicita letteralmente, “con la scheda R6 adottata si chiede - anzi impone, in modo dirigistico e contraddittorio con i teorici enunciati sopra riportati - che questo compito sia ...svolto da tutti i Comuni, con regole d’allestimento uniformi sul piano cantonale e con una tempistica coordinata”.

Per cui, all’evidenza, ai Comuni non è lasciata, di fatto, alcuna autonomia nella definizione delle proprie strategie di sviluppo.

1.3 Anche l’argomentazione, già contestata nel ricorso, relativa all’onere finanziario che, con il sistema richiesto, dovrebbe essere assunto dal Cantone, non è in alcun modo rilevante.

Innanzitutto, già per i motivi di merito testé esposti al precedente p.to 1.2.

In secondo luogo, perché l’onere che, con il sistema stabilito dal Cantone, verrebbe accollato ai Comuni è, nel complesso, nettamente superiore.

Infine, poiché il compito risp. l’onere a carico del Cantone possono pacificamente essere considerati nell’ambito della riforma dei rapporti e flussi finanziari fra Cantone e Comuni (Ticino 2020), tutt’ora pendente per il rifiuto dell’Autorità cantonale a dar seguito alle intese intercorse fra i rispettivi tavoli tecnici (vedi, in proposito, la riuscita iniziativa legislativa dei Comuni Per Comuni forti e vicino al cittadino).

2. *Livello territoriale di riferimento (Messaggio, § 4.2) e modalità per attuare nel PD gli obblighi di diritto federale*

2.1 Nel ricorso si era rilevato, e si ribadisce qui nuovamente che

- secondo l’art. 15 cpv. 3 LPT “l’ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili vanno [devono essere] coordinate al di là dei confini comunali” (“regionale Abstimmung” / “Betrachtungsweise”)
- in base a tale principio, il calcolo del fabbisogno di zone edificabili non può limitarsi ai soli bisogni del singolo Comune, bensì devono essere considerate anche le disponibilità degli altri Comuni della relativa regione, nel contesto degli obiettivi in materia di insediamento riferiti alla medesima
- il modo di procedere imposto dalla scheda, che impone a tutti i singoli Comuni, per il proprio territorio, di
 - > verificare il dimensionamento delle zone edificabili del proprio PR
 - > adottare le necessarie misure di salvaguardia della pianificazione in caso di zone edificabili sovradimensionate, sempre considerate a livello del singolo Comune
 - > elaborare il programma d’azione comunale per lo sviluppo centripeto, sempre a livello del singolo Comune

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

> adattare il proprio PR in funzione di tale programma e delle citate misure contraddice pertanto chiaramente tale principio fondamentale, ancorato nel diritto federale.

E si era altresì rilevato - e si ribadisce qui nuovamente - che il suesposto modo di procedere stabilito dal Consiglio di Stato contraddice anche quanto finora messo in atto, tramite i PA, per dare esecuzione alle nuove disposizioni del diritto federale (vedi precedente p.to 1.1).

2.2 In funzione di quanto sopra, nel ricorso si era quindi osservato che l'unico modo per procedere, in modo coerente con quanto sopra, all'adattamento delle zone edificabili alle nuove disposizioni del diritto federale consiste nel proseguire con le medesime modalità già messe in atto: ovvero tramite l'elaborazione di un'ulteriore fase dei PA - che permette il coinvolgimento diretto e la concertazione con tutti i Comuni interessati - che stabilisca le misure per conformarsi alle nuove norme a livello regionale, facendole poi confluire nel PD (tramite, segnatamente, ulteriore aggiornamento delle schede R/M2-3-4-5). Ciò che permetterebbe inoltre ai Comuni toccati di deferire se del caso la decisione, prima che all'istanza giudiziaria (in sede di adeguamento del singolo PR), all'istanza istituzionale delegata a dirimere queste contestazioni, ovvero il Gran Consiglio; senza quindi limitare, in modo del tutto improprio, l'attuazione del nuovo diritto federale ad un semplice rapporto fra Consiglio di Stato e ogni singolo Comune.

2.3 Nel Messaggio (pag. 9) il Consiglio di Stato si limita a confermare il modo di procedere da esso stabilito, rilevando che lo stesso è conforme alle direttive federali, segnatamente a quelle applicabili ai Cantoni - come il nostro - con "ZE sovradimensionate", e sarebbe già stato praticato anche da altri Cantoni posti nella stessa situazione.

2.4 Sennonché, e innanzitutto, con le sue argomentazioni il Consiglio di Stato non contesta, anzi dà atto della conformità al diritto federale (anche) del sistema richiesto con il ricorso; difatti prescritto - "formulare in aggiunta nel proprio piano direttore ... la procedura atta a raggiungere nel più breve tempo possibile un tasso di sfruttamento sufficiente per il Cantone, specificando dove (tipi di spazi, regioni, Comuni o altro) e con quali modalità debbano essere ridotte le zone edificabili" - per es. nei Cantoni con "ZE palesemente sovradimensionate" (Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice, marzo 2014, § 2.3; Messaggio, § 4.1, pag. 9).

Tant'è che nel Messaggio stesso si dà atto di come il Cantone Ticino "può quindi scegliere altre [quest'altra] modalità", e solo "giuridicamente" "il Ticino non sia ... obbligato a stabilire nel PD i Comuni o le regioni con ZE sovradimensionate" (ibidem).

2.5 Inoltre, e soprattutto, il tema in esame non va affrontato tanto in termini legali e/o formali (come appena detto, comunque, rispettati), bensì in termini soprattutto istituzionali; ovvero tenendo conto che, come detto,

- i Comuni hanno già proceduto alla prima fase di valutazione del dimensionamento e alla delimitazione delle zone edificabili con una procedura (PA) regionalizzata
- lo specifico sistema di approvazione del PD vigente in Ticino, in caso di contestazione, e a tutela dei diritti dei singoli Comuni, affida al Gran Consiglio (e non alla via giudiziaria, ovvero al Tribunale amministrativo) la decisione sugli oggetti di importante rilevanza territoriale non coordinati / consolidati.

2.6 In proposito, e richiamando quanto esposto al precedente p.to 2.1 relativamente al principio della "regionale Abstimmung" / "Betrachtungsweise", si osserva ancora che detto

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

principio è espressamente promosso anche nel documento Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice, marzo 2014 già sopra citato e richiamato anche dal Consiglio di Stato.

In tale documento (vedi in particolare Introduzione, § VI) si sottolinea infatti che “la pianificazione a livello regionale è particolarmente utile per il coordinamento sovracomunale, che la LPT riveduta impone sia in caso di ampliamento del comprensorio insediativo sia per definire le dimensioni delle zone edificabili”.

Ora, se è vero che tale capitolo si riferisce ai Cantoni dotati di piani direttori regionali, va ricordato che i PA ticinesi (come del resto indicato nel Messaggio 7000 del 11.11.2014 concernente il disegno di legge sul coordinamento della mobilità e degli insediamenti), derivanti dalla politica federale di promozione degli agglomerati, sono oggi assurti a vero e proprio strumento per lo sviluppo coordinato e sostenibile della mobilità e degli insediamenti, e contemplano le strategie e misure per lo sviluppo degli insediamenti, oltre che per la gestione dei differenti vettori di trasporto, integrando i contenuti di quelli che originariamente erano i Piani regionali dei trasporti (PRT) e i relativi Concetti di Organizzazione territoriali (COT) regionali.

Il modo di procedere richiesto con il ricorso, riassunto al precedente p.to 2.2, e che risulta essere stato praticato anche in altri Cantoni (per esempio nei Grigioni, che da sempre conosce lo strumento della pianificazione regionale; e, più recentemente, anche nel Cantone di Basilea Campagna, dove il Governo, con la politica promossa sotto il titolo emblematico “VAGS = Verfassungsauftrag Gemeindestärkung”, ritiene di doversi dotare dello strumento della pianificazione regionale per coordinare gli aspetti dell'autonomia comunale in ambito pianificatorio), si giustifica ed impone pertanto, nel nostro Cantone, a maggior ragione ancora.

3. *Assunzione degli oneri espropriativi (Messaggio, § 4.3)*

3.1 Nel ricorso si era evidenziato che le conseguenze finanziarie delle eventuali misure di dezonamento o riduzione dei potenziali edificatori determinate dalla situazione di ZE (ora) sovradimensionate risp. dall'attuazione della politica dello sviluppo centripeto degli insediamenti

- saranno assai rilevanti
- vanno inoltre inquadrate in un'ottica che supera - analogamente - i singoli confini comunali
- e non possono essere semplicemente abbandonate al singolo Comune che deve adottare le misure.

Si era pertanto chiesto che il Cantone (che ha approvato tutti i vigenti PR, allorquando già il previgente art. 15 LPT stabiliva che le zone edificabili devono essere delimitate in funzione del fabbisogno prevedibile entro quindici anni) assuma la responsabilità per l'istituzione del necessario sistema di compensazione di vantaggi-svantaggi a livello regionale, con una sua partecipazione diretta; e implementando in particolare (e riorientando i proventi) del sistema di cui agli art. 92 e segg. LST.

3.2 Si prende quindi atto con soddisfazione che il Consiglio di Stato, a fronte delle forti preoccupazioni espresse dai Comuni, si dimostra ora consapevole dell'oggettiva gravità della situazione, proponendo

- “l'Istituzione di un Fondo cantonale per lo sviluppo centripeto, attraverso il quale sostenere i Comuni chiamati a versare indennizzi derivanti dall'adattamento dei PR agli

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

indirizzi prescritti dalla scheda R6”, con una “dotazione iniziale ... di 5 Mio [e] che sarà successivamente alimentato con i proventi del contributo di plusvalore ai sensi degli artt. 94 e seguenti Lst destinati al Cantone”

- “la ripartizione dei proventi del plusvalore tra Comune di situazione e Fondo ... nell’ordine del 50% ciascuno”,
- “la destinazione d’uso [del fondo] ... con priorità al sostegno d’indennità per espropriazione materiale”
- “la possibilità di richiedere al Gran Consiglio lo stanziamento di ulteriori crediti per compensare eventuali eccedenze negative del fondo”.

Manifestando disponibilità a valutare la modifica delle quote di ripartizione dei menzionati proventi come proposta dal Consiglio di Stato, si rileva sin d’ora che - malgrado i principi in materia di espropriazione materiale da questo riportati - la dotazione del fondo proposta appare del tutto insufficiente. Basti ricordare quanto esposto al precedente p.to B.1, ovvero che la superficie edificabile da dezonare (senza contare inoltre le ulteriori conseguenze che saranno determinate dall’applicazione del principio dello sviluppo centripeto) dovrebbe ammontare a ca. 450’000 mq.

4. Termini per svolgere i compiti demandati ai Comuni

Nel ricorso si era rilevato che, ad ogni modo, i termini imposti dal Consiglio di Stato a ogni singolo Comune per svolgere i compiti loro demandati dalla scheda R6, e meglio (sempre a contare dall’entrata in vigore della scheda)

- 1 anno per verificare il dimensionamento delle zone edificabili del proprio PR
- 3 anni per elaborare il programma d’azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità
- 5 anni per adattare il proprio PR in funzione di tale programma e delle citate misure, assortiti della comminatoria della sospensione delle procedure di modifica dei PR risp. della sostituzione ad opera del Consiglio di Stato, sono assolutamente improponibili.

Si constata che il Messaggio è totalmente silente sul tema.

Per la denegata ipotesi in cui le domande formulate nei punti che precedono non dovessero essere accolte, la contestazione viene riproposta e ribadita con decisione, con la richiesta di modificarli sostanzialmente, in modo da rendere effettivamente attuabili gli obblighi imposti.

Per tutti i suesposti motivi, si rinnovano pertanto le domande di giudizio formulate nel ricorso.

Con i nostri più cordiali saluti.

Per l’Associazione dei Comuni Ticinesi

Il Presidente
Avv. Felice Dafond

Il Segretario
Dr. sc. ec. Tobio Gianella