

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

Lodevole
Dipartimento del Territorio
del Cantone Ticino
Piazza del Governo
6501 Bellinzona

Lugano, 21 settembre 2018

Oggetto: Procedura di consultazione – Legge sullo sviluppo territoriale (LST)

Egregio Signor Consigliere di Stato On. Claudio Zali,
Gentili Signore, Egregi Signori,

con la presente siamo a scrivervi in merito alla consultazione della Legge sullo sviluppo territoriale (LST) ed in particolare per portare alla vostra attenzione alcune osservazioni da parte dell'Associazione dei Comuni Ticinesi.

Vi ringraziamo per l'attenzione e restiamo a vostra completa disposizione per qualsiasi richiesta di informazioni supplementari in proposito.

Per l'Associazione dei Comuni Ticinesi

Il Presidente
Avv. Felice Dafond

Il Segretario
Dr. sc. ec. Tobio Gianella

Allegato:
- citato

Rapporto di lavoro in merito alla procedura di consultazione della Legge sullo sviluppo territoriale (LST)¹

1. Osservazioni introduttive

Si prende atto delle motivazioni alla base del progetto di modifica della LST, che attengono principalmente alla necessità di adattare la normativa vigente in funzione della revisione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) entrata in vigore il 01.05.2014.

Come indicato nel Rapporto esplicativo, sono nel contempo già state svolte le procedure di consultazione delle schede del Piano direttore cantonale (PD).

Il complesso di tali procedure - per la loro contemporaneità, la complessità dei temi e anche l'infelice tempistica determinata dalla pubblicazione degli atti durante il periodo estivo - comporta per i Comuni, in particolare quelli che non sono dotati di un apparato amministrativo munito di tutte le necessarie competenze tecniche e giuridiche, un impegno assai rilevante.

In questa sede si vuole esprimere una forte preoccupazione per i numerosi e assai gravosi compiti e obblighi che tale complesso di atti prevede di porre a carico dei Comuni che sono da espletare in termini assai ristretti, per non dire, generalmente, oggettivamente improponibili (al di là anche del fatto stesso che gli operatori del settore a disposizione dei Comuni sono pochi).

Si pensi - qualora le pertinenti schede del PD entreranno in vigore così come attualmente pubblicate (R6) o poste in consultazione (R7) - ai seguenti:

- Verifica del dimensionamento delle zone edificabili dei PR, comprensiva della tabella della contenibilità e del compendio dello stato dell'urbanizzazione, da allestire secondo il metodo di calcolo e i criteri stabiliti dall'Autorità cantonale e da trasmettere all'Autorità cantonale al più tardi entro 1 anno dall'entrata in vigore della scheda R6 (§ 4.1.a); con l'eventuale obbligo di adottare "subito" le necessarie misure di salvaguardia della pianificazione in caso di zone edificabili sovradimensionate (lett. b).
- Aggiornamento regolare dello stato dello sfruttamento dei terreni edificabili e delle opere di urbanizzazione (§ 3.2.b).
- Elaborazione del programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità, da attuare entro tre anni dall'entrata in vigore della scheda (§ 3.3 e 4.1.c).
- Adattamento dei PR in base al programma d'azione comunale, da concludersi, al più tardi, entro 5 anni dall'entrata in vigore della medesima scheda (lett. d).
- Introduzione nei PR di norme atte a regolare e limitare la trasformazione di abitazioni primarie esistenti in residenze secondarie (lett. d, recte f).
- Attuazione degli indirizzi e delle misure per le zone di lavoro (oltre che per i PSE) previsti nel progetto di modifica della scheda R7 (§ 2.2 e 4.2).

Benché non sia questa la sede per prendere posizione sui contenuti di tali schede del PD - e ricordando che gli stessi studi eseguiti dall'Autorità cantonale hanno già permesso di accertare che il Cantone non è chiamato a indicare misure di riduzione della superficie complessiva delle zone edificabili ai sensi della revisione della LPT - non si può fare a meno di rilevare come tale sistema, con i relativi metodi di calcolo e criteri imposti dalla medesima Autorità, risulti troppo restrittivo, in confronto anche agli obblighi in

¹ Si ringrazia sentitamente l'avv. Luca Beretta Piccoli per il lavoro di supporto nella stesura del presente rapporto.

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

materia di dimensionamento delle zone edificabili dei singoli PR statuiti dal diritto federale; e deleghi inoltre, in modo ingiustificato, ai Comuni compiti del tutto onerosi e sproporzionati, che possono/devono in massima parte essere svolti dalla stessa Autorità cantonale, attingendo ai dati e scenari di sviluppo già raccolti e a disposizione (presso l'USTAT, la SST, ecc.) e già adeguatamente codificati nei rispetti programmi di agglomerato (PA).

Parrebbe invece che l'Autorità cantonale, oltre a voler compiacere l'amministrazione federale, stia addossando sulle spalle dei Comuni dei compiti di puro formalismo e di "ricerca accademica"; che può sicuramente, se lo vorrà, svolgere essa stessa e a sue spese senza inutilmente vincolare l'operato dei Comuni e la loro autonomia in materia.

Ad ogni modo, non è proponibile che l'Autorità cantonale si limiti ad esercitare il "semplice" potere di controllo/censura (a posteriori). Nell'ipotesi in cui tale sistema entrerà in vigore, essa dovrà in ogni caso fornire ai Comuni il necessario supporto, in mezzi tecnici, personali e di aiuto finanziario, che consentano di adempiere gli ambiziosi traguardi tradotti - o in fase di traduzione - nelle menzionate schede del PD.

Si prende altresì atto con soddisfazione dell'intento del Dipartimento di semplificare e accelerare le procedure.

Se alcune misure proposte nel progetto di modifica della legge vanno in effetti salutate con favore (vedi per esempio la opportuna estensione del campo di applicazione della procedura semplificata, pur se gravata ora dall'obbligo di consultazione), non si può d'altro canto non rilevare come altre vadano piuttosto nel senso di limitare i diritti di altri attori interessati (vedi per esempio l'esclusione del diritto di ricorso contro le schede di PD degli enti subentrati alle Regioni). Ed ancora altre disposizioni proposte introducano ulteriori fasi procedurali e/o oneri burocratici che non appaiono né necessari, né giustificati (vedi per esempio l'obbligo di sottoporre al legislativo comunale almeno ogni quindici anni la verifica circa la necessità di revisione o adeguamento del PR).

Richiamando pure quanto espresso poc'anzi, una delle necessità assolutamente prioritarie per i Comuni è che l'Autorità cantonale ponga piuttosto in atto le necessarie misure affinché l'esame e l'approvazione dei PR (e delle relative varianti) possa avvenire in termini consoni alle necessità non solo degli enti locali, ma anche dei privati.

I tempi impiegati dall'Autorità cantonale, che si misurano oggi normalmente nell'ordine di svariati mesi, se non addirittura anni, non sono più accettabili. La rituale argomentazione adottata secondo cui la maggior porzione dei tempi complessivi del processo pianificatorio si svolge a livello comunale (dimenticandosi che i Comuni devono svolgere tutti gli studi, coordinare e ponderare gli interessi, elaborare conseguentemente gli atti di PR, svolgere le procedure di informazione e partecipazione di legge, ecc.), non costituisce un valido motivo per non porre rimedio alla situazione attuale.

In proposito si segnala del resto che tale postulato era stato espressamente formulato in sede di approvazione della LST anche dal Gran Consiglio. Esso aveva infatti evidenziato che, a complemento delle misure introdotte nella nuova legge, "resta determinante l'ulteriore importante lavoro di razionalizzazione e riordino organizzativo e di metodo cui il Dipartimento, ancora nel messaggio, ha confermato di voler procedere; e ... la destinazione al servizio competente dei necessari mezzi, in particolare in personale formato"; e "si attende[va] che nel prossimo messaggio che tratterà le ulteriori integrazioni della legge (...), il Consiglio di Stato dia concretamente conto di quanto intrapreso" (Rapporto 6309 R della Commissione speciale per la pianificazione del territorio del 01.03.2011, § 5.3.c).

Questo postulato risulta, quindi, del tutto disatteso; ciò che appare ancor più improponibile, alla luce di quanto espresso nelle pagine precedenti.

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

Si rileva inoltre che disattesa è pure l'ulteriore richiesta formulata nella medesima citata sede dal Gran Consiglio, di "compiere i necessari approfondimenti e ... formulare, nella prossima tornata di adeguamento della legge, una proposta concreta" per l'abolizione dell'actio popularis in materia di PR (ibidem, § 1.3.b; art. 28 LST); istituto che, alla luce anche dei processi aggregativi conclusi (e in corso), risulta oggi ancor più desueto a non trovare alcuna concreta giustificazione.

In proposito si rinvia alle relative considerazioni espresse dalla Commissione del Gran Consiglio, rilevando che il fatto che l'Autorità cantonale, malgrado l'ingiunzione del Parlamento, non abbia affrontato tale tema (che - questo sì - permetterebbe di implementare gli intendimenti ripresi in entrata al presente punto), mentre nella presente novella amministrativa propone (invocando proprio il nuovo art. 101 LPAm) di limitare i diritti di ricorso dei Comuni e degli enti regionali (art. 13 cpv. 3, 17 cpv. 4), appare del tutto incomprensibile.

2. Osservazioni alle proposte di modifica di legge

Il presente documento si limita a trattare le disposizioni del progetto sulle quali si ritiene di formulare delle osservazioni, mentre le altre vanno considerate come condivise.

Art. 7 - Geodati

Pur condividendo il principio di voler dare una precisa valenza giuridica al dato informatico, si ritiene necessario regolarne anche la relativa responsabilità formale. Essendo la banca-dati cantonale, il dato deve pertanto essere di sola responsabilità cantonale, in particolare per quel che riguarda la loro eventuale utilizzazione.

Si ritiene inoltre particolarmente ambizioso, e quindi poco realistico nell'ottica della sua concreta applicazione, l'obiettivo di voler regolare la procedura pianificatoria unicamente attraverso una banca dati informatica, ancora una volta penalizzando i Comuni con compiti tecnici-operativi particolarmente avulsi dalla realtà pratica a livello locale. Si ritiene necessario definire chiaramente il momento di valenza del dato elettronico, comunque non prima della procedura di adozione da parte del Consiglio comunale.

Art. 13 cpv. 3 - Schede e piani; a) dati acquisiti (PD)

La limitazione del diritto di ricorso ai soli Comuni che adempiono i requisiti di legittimazione stabiliti dalla LPAm può anche essere condivisa.

Non si condivide per contro l'eliminazione della legittimazione a ricorrere degli enti regionali. Per legge sono attori fondamentali della politica regionale che si fonda pure sui principi dello sviluppo sostenibile e del coordinamento delle politiche settoriali (art. 2 della Legge d'applicazione della Legge federale sulla politica regionale). Sono segnatamente incaricati di valorizzare il potenziale economico e territoriale della regione e diventare ambito regionale di confronto, coordinamento e ricerca del consenso per la realizzazione di progetti e servizi (art. 6 cpv. 4). Sono infine riconosciuti nelle nuove citate schede del PD (in particolare R6 e R7) quali "altri enti e attori interessati", con delega di compiti anche importanti per la loro attuazione.

Per questi motivi la legittimazione ricorsuale degli enti regionali era stata opportunamente inserita nella LALPT, e poi ripresa nella LST. Non si vede per quale motivo debba ora essere abbandonata tanto più che anche il Rapporto esplicativo riconosce che già al momento dell'adozione della LST era noto che "le Regioni avrebbero ceduto il passo agli enti regionali di sviluppo".

Si chiede pertanto il mantenimento della legittimazione a ricorrere degli ERS e il conseguente adeguamento degli ulteriori art. 45 cpv. 1 e 50a.

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

17 cpv. 4 - Verifica e modifiche (PD)

La proposta normativa, secondo cui la modifica dei singoli provvedimenti segue sempre la procedura prevista per il relativo grado di consolidamento non appare soddisfacente per lo meno nei casi in cui il singolo provvedimento ha categoria di risultato intermedio.

Secondo l'art. 5 cpv. 2 lett. b OPT i risultati intermedi riguardano le attività d'incidenza territoriale che non sono ancora coordinate e per le quali occorre procedere al tempestivo coordinamento (vedi pure art. 17 cpv. 1 lett. b RLst).

Trattasi pertanto di attività per le quali la decisione di principio è già stata adottata, ma occorre ancora, verificandone ulteriormente la possibilità, concludere il processo di coordinamento.

In questo senso, per esempio, il progetto di nuova scheda R7 in fase di consultazione definisce il grado di consolidamento risultato intermedio per un PSE quando sono date le seguenti condizioni:

- a. Il processo oggetto della dichiarazione d'intenti di cui ... è stato materialmente attivato, secondo una programmazione definita.
- b. Sono stati avviati gli studi necessari a verificare la possibilità di raggiungere, per il comparto, gli standard organizzativi e di sviluppo conformi allo statuto di PSE (...).
- c. Le parti coinvolte hanno sottoscritto delle convenzioni preliminari relative alle modalità di collaborazione pubblico/privato.

Lo stralcio di un provvedimento di categoria risultato intermedio, ovvero la scelta di rinunciare ad elevarlo alla categoria dato acquisito, costituisce pertanto una vera e propria decisione che ha la stessa valenza (seppur in senso opposto) di quella di trasformarlo in dato acquisito.

Essa deve pertanto seguire la procedura relativa a questo grado di consolidamento con i relativi diritti di ricorso dei Comuni (e degli ERS).

Art. 25 - Elaborazione e esame preliminare (PR)

La modifica proposta (mantenimento dell'esame preliminare obbligatorio per i casi di revisione del PR, facoltà per i Comuni di richiederlo per le varianti) - che fa proprie le risultanze della pregressa procedura di consultazione sul PD, riportate nel Rapporto esplicativo - viene condivisa.

Art. 27 cpv. 2 - Adozione e pubblicazione (PR)

La modifica proposta (avviso anche tramite lettera semplice ai proprietari fondiari direttamente toccati in maniera incisiva dai provvedimenti) - che tiene debitamente conto degli oneri derivanti ai Comuni dall'applicazione della disposizione vigente, riportati nel Rapporto esplicativo - viene condivisa.

Art. 28 cpv. 2 - Ricorso al Consiglio di Stato (PR)

Si richiama quanto esposto nell'ultimo paragrafo del precedente punto 1.

Art. 33 cpv. 1 e 2 - Verifica e modifica (PR)

Mentre si conviene con l'estensione dell'attuale termine per la verifica del PR da 10 a 15 anni, la proposta di introdurre l'obbligo per i Comuni di sottoporre al legislativo comunale, appunto almeno ogni 15 anni, la verifica circa la necessità di revisione o adeguamento del PR, con conseguenti controllo e facoltà del Consiglio di Stato come previsti al cpv. 2, non viene in alcun modo condivisa.

Trattasi di un ulteriore compito, assai gravoso (in termini procedurali e di costi) che non trova alcuna valida giustificazione. A maggior ragione considerando quanto i Comuni (anche indipendentemente

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

dalle eventuali modifiche del sistema richieste sopra) dovranno ad ogni modo intraprendere in termini peraltro assai brevi, per attuare quanto indicato al precedente punto 1.

Ad ogni modo, anche prescindendo da tale considerazione, la facoltà per l'Autorità cantonale di non approvare eventuali ulteriori varianti del PR prima della sua revisione generale, e di adottare le misure stabilite dalla legge (art. 3 LST) - motivi addotti nel Rapporto esplicativo - è già oggi data, senza che occorra imporre a tutti i Comuni simili ulteriori e gravosi oneri procedurali e amministrativi e che non risultano assolutamente proporzionati (si pensi appunto ai Comuni già dotati di un PR "aggiornato").

Non solo, questo nuovo obbligo procedurale implica anche il concreto rischio di "strumentalizzazioni" a livello locale, mediante in particolare impugnazioni della decisione del legislativo comunale, particolarmente pregiudizievoli per l'ente pianificante e per lo stesso auspicato processo pianificatorio.

Si chiede pertanto l'abbandono di tale disposizione (riservata l'estensione del citato termine da 10 a 15 anni) e che rappresenta un'intromissione improponibile nell'autonomia comunale. Denota inoltre una del tutto ingiustificata scarsa considerazione dei Comuni, ed in particolare dei Municipi, quali enti pianificanti.

Art. 34 - a) Principio (procedura semplificata PR)

La modifica proposta, che tiene debitamente conto delle esperienze maturate e riportate nel Rapporto esplicativo, viene condivisa.

Oltre all'estensione della superficie da 2'000 a 3'000 mq per l'applicabilità della procedura semplificata si condivide in particolare lo stralcio dell'attuale condizione vincolante riferita al "numero limitato di persone" toccate dalla modifica. Nozione che la giurisprudenza del TRAM ha interpretato in modo - si ritiene - indebitamente restrittivo (vedi per esempio STA 90.2016.48 del 27.10.2016) e in ogni caso non conforme alla effettiva volontà espressa dal Gran Consiglio in sede di approvazione della LST.

Preso atto dei motivi indicati nel Rapporto esplicativo si aderisce nel principio anche alla modifica procedurale proposta (art. 35; eliminazione dell'approvazione preliminare dipartimentale).

Si chiede non di meno che non sia dato un obbligo generalizzato di procedere ad una preventiva procedura di informazione e partecipazione. Infatti, nel caso in cui la pubblicazione vera e propria dovesse far emergere delle problematiche, il Municipio, cui è riconosciuta la competenza decisionale, potrebbe modificare la variante e ripubblicarla. Si chiede pure che l'esame preliminare facoltativo sia ammesso anche per le procedure semplificate.

Art. 55 cpv. 1bis/1tris - Procedura d'approvazione (piano di quartiere)

Non si comprende con precisione se l'introduzione dell'esame preliminare della domanda di costruzione di piano di quartiere, con le facoltà per il Municipio e per il Servizio cantonale competente previste dalle nuove disposizioni, sia - come pare - obbligatorio, nel qual caso lo si ritiene eccessivo, oppure facoltativo, ovvero demandato alla decisione del promotore, nel qual caso la norma appare superflua, essendo sempre facoltà della parte interessata di promuovere una procedura preliminare (art. 15 LE).

Ad ogni modo, poiché le nuove disposizioni conferiscono semmai ai Municipi la possibilità di esprimersi preventivamente, non ci si oppone alla loro introduzione.

Art. 55a e 55b - Piano particolareggiato cantonale con autorizzazione a costruire

Gli intendimenti alla base delle nuove norme proposte e il principio di prevedere uno strumento a livello cantonale che permetta di abbinare le valenze di piano di utilizzazione e di autorizzazione a costruire, possono essere condivisi.

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

Si ritiene tuttavia non proponibile che la competenza per adottare tale strumento venga conferita al Consiglio di Stato, anziché - semmai - al Gran Consiglio.

Va infatti rilevato che, a parte che per le strade (che costituiscono una vera e propria eccezione, determinata dalla specificità dell'infrastruttura), lo strumento oggi a disposizione dell'Autorità cantonale per pianificare (e poi realizzare) edifici e impianti d'interesse cantonale o regionale è il Piano di utilizzazione cantonale (PUC; è stato, per esempio, recentemente il caso per il poligono di tiro del Monte Ceneri). Ora, l'approvazione del PUC rientra nella competenza del Gran Consiglio (art. 46 cpv. 1 LST). Non solo, nel dibattito per l'approvazione della nuova LST il Gran Consiglio, distanziandosi dalla proposta del Consiglio di Stato e anche della stessa Commissione speciale per la pianificazione del territorio, si era espressamente opposto a modificare la sua competenza in materia.

Anche il paragone proposto nel Rapporto esplicativo con il piano particolareggiato comunale quale autorizzazione a costruire (art. 53 LST) è, per quanto riguarda la competenza, del tutto improprio. Tale strumento viene infatti adottato dal legislativo comunale.

La competenza del Consiglio di Stato proposta per il nuovo strumento costituisce pertanto un "aggiramento" della procedura e delle competenze previste per il PUC. Nulla vieta di prevedere la possibilità di conferire al PUC anche valenza di autorizzazione a costruire, inserendola nella vigente normativa, senza modificarne la competenza. Come del resto avvenuto per il piano particolareggiato comunale. D'altra parte, il rinvio proposto nel progetto di legge alla procedura della LStr appare a dir poco improprio.

Art. 66 - Eccezioni nelle zone edificabili; a) costruzioni esistenti in contrasto col nuovo diritto
Al di là del riporto nella legge (LST) delle disposizioni contenute nel regolamento (RLst), che viene condiviso, si ritiene assolutamente indispensabile (qualora ciò non sia già attuato con la modifica qui proposta), che l'Autorità cantonale predisponga gli opportuni adeguamenti legislativi per ovviare alla assolutamente contestabile giurisprudenza del Tribunale cantonale amministrativo che - invocando un presunto cambiamento introdotto dalla LST rispetto al previgente ordinamento di cui agli art. 72 LALPT e 39 RLE - considera ora contrarie al diritto cantonale le norme, contenute nella massima parte dei PR, che prevedono la facoltà di sopraelevare di un unico piano gli edifici sorti prima dell'entrata in vigore del PR che non rispettano le distanze da confine / tra edifici, premesso che siano rispettate tutte le altre disposizioni di PR (vedi, in particolare STA 52.2013.370 del 19.01.2015).

Art. 87a-87c - Termine per l'edificazione

Come indicato nel Rapporto esplicativo, l'introduzione di un sistema che, in presenza di un interesse pubblico preponderante, permetta di impartire al proprietario un termine per l'edificazione di un terreno e, in caso di inadempimento, ordinare le conseguenti misure, è prescritta obbligatoriamente dal diritto federale.

Si ritiene fondamentale, come indicato nel Rapporto esplicativo, l'opzione, "tenuto conto il più possibile dell'autonomia comunale, di lasciare al [solo] Comune il compito di verificare in quali casi sia concretamente dato un interesse pubblico sufficiente a giustificare l'adozione di misure per garantire la disponibilità di terreni edificabili"; e che venga quindi garantito, anche nell'applicazione pratica, che "spetterà dunque [unicamente] all'autorità comunale la scelta di prevedere a piano regolatore ... un obbligo di edificare un determinato fondo" e "individuare questi luoghi".

Nella misura in cui sia il progetto di norma sia il Rapporto esplicativo si limitano a prevedere, in caso di inadempimento, l'istituzione di un diritto di compera a favore del Comune, senza fornire alcuna minima ulteriore spiegazione (né, nemmeno, esplorare le altre possibili sanzioni a disposizione), non è dato di

ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TICINESI

poter comprendere il concreto sistema di funzionamento di tale istituto (in particolare, a quale prezzo potrà essere esercitato?).

Prima di potersi esprimere in merito, si chiede pertanto che il Dipartimento abbia a fornire le necessarie informazioni in merito.

Si invita pertanto il lodevole Dipartimento del territorio a voler tenere in adeguata considerazione le osservazioni sopra esposte.

Per l'Associazione dei Comuni Ticinesi

Il Presidente
Avv. Felice Dafond

Il Segretario
Dr. sc. ec. Tobio Gianella