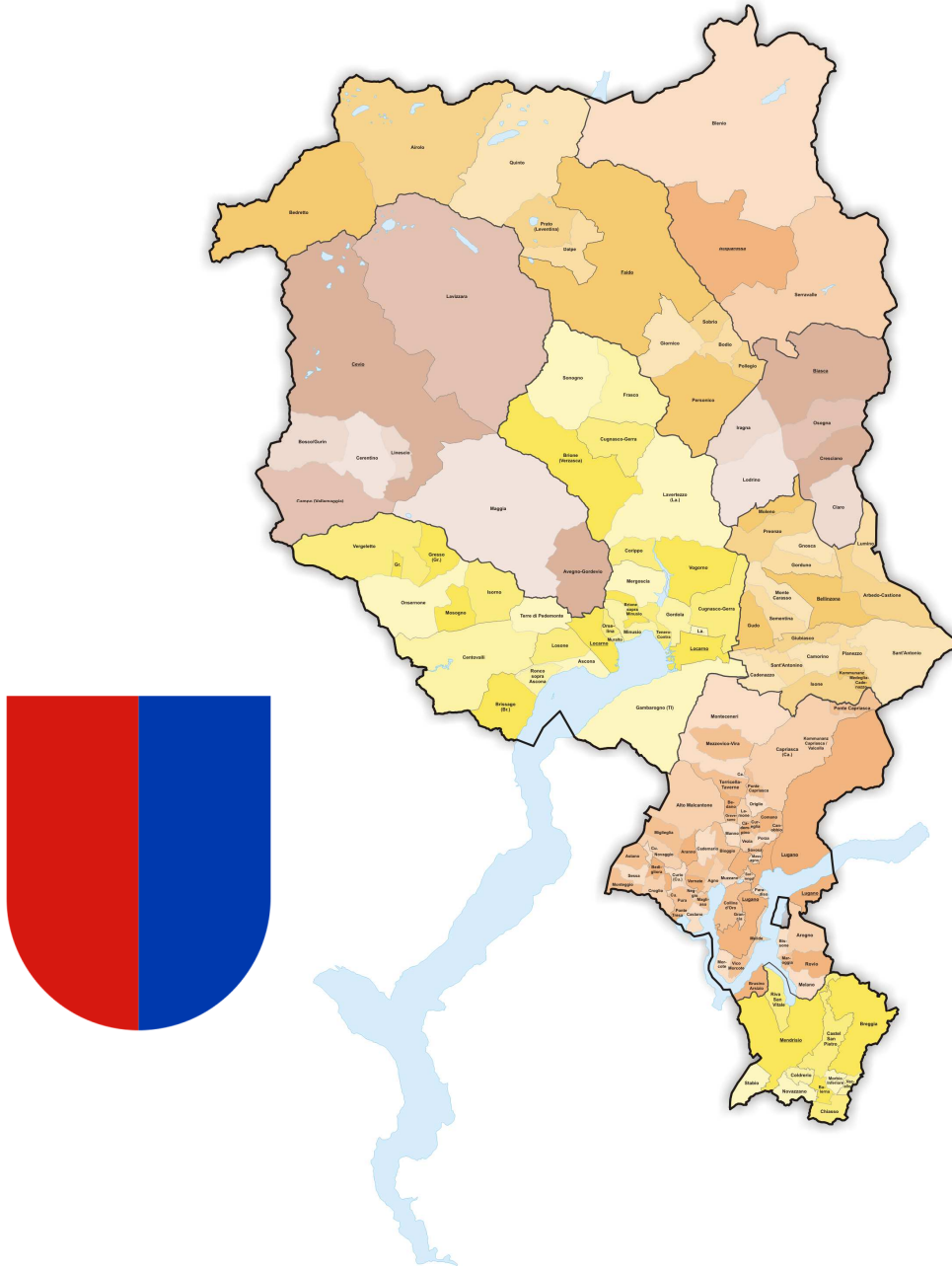


Mandato di ricerca sulle modifiche del Piano direttore cantonale ai nuovi disposti della Legge federale sulla pianificazione del territorio



a cura di Tobio Gianella

Il presente mandato di ricerca intende presentare al Comitato dell'Associazione dei Comuni Ticinesi alcune informazioni e considerazioni supplementari circa le modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio (di seguito LPT) a cui pure i Comuni ticinesi si dovranno adattare. Il rapporto verterà sui seguenti punti:

1. Presentazione delle modifiche della LPT e del Piano direttore cantonale
2. Valutazione dell'impatto delle modifiche della LPT per il Canton Ticino e per i Comuni ticinesi
3. Conclusioni

1. Presentazione delle modifiche della LPT e del Piano direttore cantonale

1.1. Premessa

Il 3 marzo 2013 popolo e Cantoni hanno approvato alcune modifiche della LPT volte a contenere l'estensione degli insediamenti, a migliorare la qualità del tessuto insediativo e a favorire un'edificazione più concentrata. Le nuove norme sono entrate in vigore il 1° maggio 2014 e tutti i Cantoni si sono attivati per adattare i loro Piani direttori (di seguito PD) entro 5 anni. Il PD quale strumento di indirizzo vincolante per gli enti pianificanti dovrà poi essere tradotto in modifiche dei Piani regolatori comunali (di seguito PR) o dei Piani di utilizzazione cantonali (di seguito PUC) conformi ai nuovi disposti.

1.2. Gli obiettivi delle modifiche della LPT

Il concetto-chiave introdotto con la nuova LPT è il promovimento dello sviluppo centripeto e il rinnovamento qualitativo degli insediamenti. Le dimensioni delle zone edificabili nei PR vanno verificate e adattate alle reali esigenze di sviluppo demografico. La crescita futura di abitanti e posti di lavoro va orientata verso comparti strategici, prioritariamente attorno ai nodi della rete del trasporto pubblico. La qualità del tessuto costruito diventa un obiettivo giuridicamente vincolante per ogni pianificazione e progetto urbanistico. Le riserve di zona edificabile (terreni sotto sfruttati e liberi) vanno mobilitate con strategie e misure che coinvolgono gli enti pubblici e i privati. Infine, le aree dismesse, gli edifici e i quartieri con maggiori potenziali vanno individuati e la loro trasformazione e riqualificazione favorite.

In Ticino i lavori sono stati avviati nel 2015, in conformità a una programmazione contenuta nel Messaggio n. 6975, approvato dal Gran Consiglio il 17 gennaio 2015.

Secondo il rapporto esplicativo del Consiglio di Stato del maggio 2017 (di seguito RE) le logiche di occupazione del territorio degli ultimi decenni vanno corrette e riorientate verso un uso più parsimonioso del suolo, insediamenti più compatti e una maggiore qualità urbanistica e paesaggistica.

Gli obiettivi della LPT sono quattro:

1. Favorire lo sviluppo centripeto degli insediamenti e migliorare l'uso delle zone edificabili esistenti orientandole verso obiettivi di qualità.
2. Garantire un corretto dimensionamento delle zone edificabili, se necessario riducendone l'estensione, sulla base di una strategia di sviluppo su scala cantonale e regionale.
3. Migliorare il coordinamento tra sviluppo degli insediamenti e mobilità, favorendo la futura crescita della popolazione e dei posti di lavoro prioritariamente nei luoghi in cui è garantito un adeguato allacciamento al trasporto pubblico.
4. Stimolare un'elevata qualità urbanistica e abitativa, con particolare attenzione alla rete degli spazi liberi e di quelli verdi all'interno e attorno gli insediamenti.

1.3. Gli effetti della LPT sul PD

La LPT chiede che tutti gli strumenti pianificatori recepiscano i nuovi orientamenti e li traducano in misure efficaci. In primo luogo sono i Cantoni a dover agire, integrando nel loro PD indirizzi e misure che devono essere successivamente tradotti nei PR comunali.

I contenuti del PD previsti dal nuovo art. 8 LPT sono:

1. Una rinnovata strategia di sviluppo territoriale, segnatamente per quanto riguarda gli insediamenti e gli spazi liberi (aggiornamento del modello territoriale cantonale).
2. Misure finalizzate a uno sviluppo degli insediamenti centripeto e di elevata qualità, coordinata con la rete dei trasporti.
3. La quantificazione a livello cantonale delle dimensioni complessive delle superfici insediative e delle zone edificabili, con la loro distribuzione regionale.
4. Misure affinché le zone edificabili dei PR siano adeguatamente dimensionate per accogliere lo sviluppo demografico dei prossimi 15 anni.

La LPT prevede inoltre che i Cantoni si dotino di una strategia riguardante le zone per il lavoro e che il diritto cantonale sia completato con norme volte a regolare:

- Il prelievo di una tassa minima sul plus valore derivante da un vantaggio scaturito da una modifica pianificatoria (art. 5 LPT). Il Canton Ticino ha già ottemperato a questa richiesta (vedi votazione del Gran Consiglio del 18 dicembre 2014).
- La possibilità, qualora l'interesse pubblico lo giustifichi, d'imporre un termine per l'edificazione di un terreno e di prendere misure in caso d'inadempimento (art. 15a LPT).

2. Valutazione dell'impatto delle modifiche della LPT per il Canton Ticino e per Comuni ticinesi

2.1. Premessa

A livello cantonale non vi sarà alcun tipo di intervento da fare in quanto il Cantone, nel suo complesso, non si trova in una situazione di sovradimensionamento delle zone edificabili (capitolo 4.3 del RE) e quindi non deve procedere a delle riduzioni della potenzialità edificatoria nel suo complesso. Il discorso per i Comuni invece è differente (capitolo 4.2 del RE) in quanto vi possono essere dei sovradimensionamenti regionali. Una volta che le modifiche del PD entreranno in vigore i Comuni hanno un anno di tempo per produrre un calcolo inerente le necessità del loro PR nei successivi 15 anni per poi sapere se questo è conforme o meno ai disposti della LPT e del PD. Nel caso la contenibilità del PR sia superiore al 120% della necessità calcolata con una prospettiva di 15 anni sarà necessario applicare delle misure (capitolo 7.3 del RE). Le misure richiedono sostanzialmente una riduzione della zona edificabile o della sfruttabilità dei fondi (ad esempio degli indici) per ridurre le unità insediative che sono il parametro utilizzato per misurare le capacità dei PR, con tutti gli effetti e le difficoltà facilmente immaginabili.

I punti critici per i Comuni ticinesi

2.2. Tempistiche

I Cantoni devono adattare il loro PD e adottare la regolamentazione sul prelievo della tassa sul plus valore pianificatorio entro il 1° maggio 2019. Nel frattempo è fatto divieto di aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili su scala cantonale.

I tempi per la messa a regime dei disposti delle modifiche del PD sono relativamente brevi tenuto conto che in 5 anni tutto l'iter di adeguamento per i Comuni, anche quelli che devono applicare delle misure, deve arrivare ad una conclusione. Tenuto conto della delicatezza e difficoltà del tema è difficile pensare che questa procedura sia rispettabile. Il tutto va poi

considerato sapendo che da un lato il Cantone ha risorse limitate per le sue verifiche e dall'altro che gli studi dei pianificatori dovranno contemporaneamente lavorare su tutti i Comuni con un prevedibile rallentamento dei loro lavori.

Un altro aspetto critico che concerne le tempistiche è ben descritto nel punto 7.6 del RE. Lo schema presentato risulta essere di difficile attuazione sia per il Cantone, sia e soprattutto per i Comuni. Su quali basi vengono considerati i due anni per poter aggiornare i PR comunali? Dei privati cittadini potranno presentare opposizione del nuovo PR al servizio ricorsi del Consiglio di Stato andando quindi a rallentare il già non facile lavoro di tale servizio. Successivamente pure il Tribunale amministrativo può essere chiamato in causa generando un aumento non previsto e non prevedibile di lavoro per segretari, tecnici e giudici.

Anche i servizi del Dipartimento del Territorio (di seguito DT) saranno confrontati con un aumento amministrativo per quanto concerne la verifica dell'operato dei Comuni, il sostentamento delle misure di accompagnamento per i Comuni, le consulenze che il DT ha promesso di garantire ai Comuni e l'eventuale sostituzione del Comune quale organo inadempiente per la verifica del dimensionamento delle zone edificabili. Il Cantone in questi casi ha già previsto un eventuale potenziamento dei propri servizi per rimanere nei tempi che egli stesso ha proposto?

Sembrerebbe dunque evidente che i due anni proposti – cinque anni se si prendono in esame tutti gli altri aspetti - sono un dato teorico e poco praticabile in termini di attuazione concreta dei nuovi PR.

2.3. La messa a giorno dei PR

In Ticino vi sono attualmente 251 PR che disciplinano l'uso del suolo in termini vincolanti per 115 Comuni. Circa la metà ha un impianto di base datato – di 20 e più anni – corrispondenti a due cicli di pianificazione. Solo il 20% ha meno di 10 anni. I PR sono stati finora aggiornati prevalentemente attraverso varianti di portata differenziata.

Oltre a ciò nel corso degli ultimi 15 anni il Canton Ticino è stato interessato da un forte sviluppo delle aggregazioni comunali che ha toccato oramai circa il 50% dei Comuni. Anche questo aspetto deve venir considerato in quanto ogni Comune disponeva di un proprio PR che dopo l'aggregazione deve venir integrato ed aggiornato con la nuova realtà comunale.

La messa a giorno dei PR comunali richiede un enorme sforzo soprattutto dal lato finanziario da parte dei Comuni anche se molti di essi si sono o si stanno attivando in tal senso

considerato anche lo sviluppo tecnologico in questo settore attraverso la digitalizzazione e l'informatizzazione di tali documenti. L'opera di digitalizzazione dei piani e lo scambio di dati pianificatori – obbligatorio per qualsiasi atto pianificatorio a partire dal 1° gennaio 2018 - non è ancora ottimizzata e crea diverse problematiche agli operatori. In ogni caso sono pochi i professionisti di settore attivi nel Cantone e diventa presto immaginabile la situazione di saturazione dei mandati e dei conseguenti ritardi. Con l'entrata in vigore della Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011, i Comuni sono già gravati dall'onere di adattamento dei propri PR al nuovo diritto cantonale, sia in termini di nuovi documenti costitutivi del PR, sia in termini di geodati digitali da fornire al Cantone.

2.4. La semplificazione delle procedure amministrative

Il DT prevede una semplificazione delle procedure per l'approvazione dei PR comunali. In particolare il Cantone propone di rinunciare all'esame preliminare da parte del DT (art. 25 Lst) del piano di indirizzo (variante o adattamento generale). Nel RE viene indicato che "questa misura potrebbe addirittura dimezzare i tempi attuali poiché, di fatto, comporta l'allestimento di un unico progetto di PR e di un unico esame da parte del Cantone. Tale rinuncia implica una maggiore responsabilizzazione da parte dei Comuni e degli operatori sulla qualità e la completezza degli atti trasmessi al Consiglio di Stato per approvazione."

Non si sa ancora quanto e come potrebbe incidere questa modifica legislativa per i Comuni che adotteranno tale procedura anche se è facile immaginare, almeno all'inizio, un certo caos operativo ed amministrativo per i Comuni da un lato e per l'amministrazione cantonale dall'altro.

Inoltre, la rinuncia all'esame preliminare risulta parzialmente compensata dal contenuto della scheda R6, che sarà completata con linee guida, momenti formativi per i Comuni e i pianificatori, nonché da una consulenza mirata da parte dei servizi cantonali preposti alla pianificazione territoriale. Logico chiedersi se il Cantone ha a sua disposizione il personale e le risorse per procedere in questa direzione oppure se intende potenziarsi con del personale avventizio o con nuove nomine. Tale proposta parrebbe inapplicabile, poiché farebbe *de facto* dell'Amministrazione cantonale di un consulente e di un organo preposto all'approvazione dei PR stessi.

Non risulta neppure chiaro come l'esame preliminare, un istituto di verifica del rispetto del quadro normativo in materia di pianificazione del territorio dei PR e delle loro varianti, possa essere sostituito in parte dal contenuto della proposta di modifica della scheda R6. Il programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità, una delle principali novità introdotte, dovrà certo fornire un serie di indirizzi ed azioni a incidenza territoriale che

dovranno, se necessario, essere in parte tradotte nel PR, ma la cui procedura non necessita di un'approvazione del Cantone. In effetti il programma avrà la valenza di studio di base, ai sensi dell'art. 18 cpv. 2 LST, e dovrà essere fornito al Cantone solo a titolo informativo.

Ci sono pertanto una serie di riserve su questa proposta di stralciare lo strumento dell'esame preliminare, poiché il Consiglio di Stato pare non abbia soppesato a fondo tutte le implicazioni ad essa legate, ad esclusione dell'intento di ridurre i tempi delle procedure di approvazione delle varianti di PR.

2.5. Lo sviluppo centripeto di qualità

Secondo il RE "lo sviluppo insediativo centripeto di qualità è il tema principale attorno al quale si articola la LPT. Si tratta di guidare l'evoluzione degli insediamenti verso una maggiore concentrazione di abitanti e posti di lavoro in luoghi strategici, considerando le diverse realtà territoriali del Cantone: da quella più urbana a quella più periferica. Luoghi cioè ben allacciati al trasporto pubblico, dotati di commerci e servizi alla popolazione e all'economia, nonché di punti d'attrazione per attività di vario tipo (culturali, di svago ecc.)."

Compito dei Comuni, anche in questo caso, è quello di allestire un documento (master plan) che serva quale indirizzo strategico per il Comune. Si tratta, in altri termini, di uno strumento che fornirà un punto di partenza per aggiornare le strategie di sviluppo insediativo del Comune. Se è vero che non vi è obbligo di approvazione da parte del Cantone è pur vero che il Cantone stesso deve ricevere tale documento al più tardi entro 3 anni dall'entrata in vigore della scheda R6. Così facendo, sembrerebbe evidente che il Cantone voglia conoscere esattamente tutta la pianificazione dei Comuni con la speranza e l'auspicio, tuttavia, che tale voglia di conoscenza non vada a tramutarsi in una imposizione e/o controllo supplementare sull'ente comunale. Un altro rischio dell'allestimento del master plan per ogni singolo Comune, seppur tale esercizio rappresenti un nobile intento, è che si rischierebbe di avere, in pochi anni, una sorta di piano regolatore cantonale basato su un modello di sviluppo integrato nel PD. Insomma, una regia centripeta intesa più come centralizzazione da parte del Cantone e come maggior controllo da parte dei funzionari cantonali.

La Sezione dello sviluppo territoriale ha promesso, in proposito, la pubblicazione di specifiche e precise linee guida per i Comuni. Con la speranza che tali linee guida siano al più presto disponibili per i Comuni, appare chiaro che anche per questo nuovo compito l'onere lavorativo per Municipi e tecnici comunali andrà sicuramente ad aumentare.

La ricerca di uno sviluppo centripeto voluto dalla LPT e dal PD con le relative modalità e tempistiche indicate dal Cantone potrebbe essere vista come una contrapposizione con i progetti di rivitalizzazione dello sviluppo economico di alcune regioni periferiche e di montagna del Canton Ticino. In parte evidentemente sì, anche se, d'altro canto, il fatto di aver escluso dall'applicare misure nei Comuni di montagna che presentano una decrescita demografica va nella direzione di lasciar loro un potenziale di sviluppo economico.

2.6. Alloggi a pigione moderata

La LPT non prevede delle norme inerenti gli appartamenti sostenibili o a pigione moderata, in questo senso non appare corretto inserire questo tema all'interno delle modifiche del PD. Se del caso lo stesso tema andrebbe riproposto con un'apposita modifica quando sarà in discussione il Piano cantonale dell'alloggio.

2.7. Adeguamento delle zone edificabili per i Comuni

Nel punto 7.3 del RE viene illustrata una formula relativa il dimensionamento del PR con un orizzonte di 15 anni. Nel RE non vengono tuttavia forniti dettagli circa l'utilizzo del metodo di calcolo utilizzato per il numeratore e per il denominatore. Vengono chiaramente presentati alcuni dati e alcune percentuali ma non si spiega, ad esempio, perché si prende come dato il valore del 33% per il tasso di sfruttamento dei terreni sottosfruttati (nel RE si parla solamente di parametri già utilizzati a livello di Confederazione).

2.7.1. Calcolo delle riserve edificatorie

Le riserve edificatorie sono calcolate utilizzando una ponderazione del 33% per il sottosfruttato (potenzialità residue di un terreno già edificato) e il 100% per i terreni liberi. Considerato che anche per calcolare la contenibilità di un PR si utilizza per i terreni liberi un fattore pari all'80% si potrebbe utilizzare quello (si veda in proposito la pagina 14 della scheda R6). Il sottosfruttato essendo difficilmente mobilitabile andrebbe semplicemente escluso dal calcolo in particolare laddove la potenzialità residua non è significativa.

2.7.2. Soglia di intervento per l'obbligo di applicare misure

Non c'è nessuna indicazione né tantomeno spiegazione del perché nel RE viene indicata la soglia del 120% quale parametro per dire se un Comune debba o non debba essere obbligato ad adottare delle misure di correzione al dimensionamento delle proprie zone edificabili.

La soglia del 120% rispetto alle necessità per i 15 anni a venire potrebbe essere alzata al 150% in maniera da intervenire veramente solo dove vi è un'importante sproporzione tra le

potenzialità e le necessità edificatorie. Questa soglia potrebbe veramente essere vista come troppo sanzionatoria per i Comuni ma anche per i privati che si vedranno con molta probabilità venir ridotti i propri indici di sfruttamento nel prossimo futuro.

Sarebbe pertanto auspicabile, anche in un'ottica di trasparenza e di dialogo tra il DT e i Comuni, avere subito a disposizione per ogni singolo Comune il valore di questa percentuale.

2.8. Responsabilità quale ente pianificatore e copertura dei costi a carico di Cantone e Comuni
Nel RE il Cantone specifica che “un particolare sforzo è stato dedicato nel fornire un quadro cantonale e regionale dello stato delle zone edificabili. La Sezione dello sviluppo territoriale ha richiesto le necessarie informazioni ai Comuni e ha così potuto aggiornare i dati relativi all'ubicazione, estensione e uso delle zone edificabili”. Il Cantone quindi conosce esattamente la tipologia delle zone edificabili per ogni Comune.

L'ente che pianifica ha la responsabilità di assumersi l'onere di prendere le decisioni e applicare le misure. Questo significa, ad esempio, che se vi saranno da corrispondere degli indennizzi a causa di una diminuzione delle potenzialità edificatorie, tali indennità saranno a carico del Comune. Allo stesso modo dover decidere quali proprietà toccare e come risulterebbe quanto mai difficile oltre che politicamente difficile da sostenere. Ad oggi non è dato sapere quali Comuni saranno toccati in quanto il Cantone non ha voluto fornire tali informazioni.

Nel punto 9.3 del RE vengono presentati una serie di incentivi / contributi che il Cantone è disposto a sostenere per i Comuni. Si parla di importi che dovrebbero coprire il 30% circa del costo complessivo, il che equivarrebbe a circa 4 milioni di franchi. Il 70% rimarrebbe in ogni caso a carico dei Comuni, complessivamente circa 13,5 milioni di franchi.

2.9. Conseguenze per i cittadini

I proprietari di fondi rischiano di trovarsi di fronte ad una diminuzione del valore delle loro proprietà toccate da provvedimenti di riduzione delle potenzialità edificatorie con le conseguenze facilmente immaginabili. Se questo dovesse avvenire senza una compensazione finanziaria ci si troverebbe confrontati con l'equivalente di una confisca di beni operata dal Comune. Il Cantone, al punto 7.1 del RE, sembrerebbe minimizzare tale problematica in quanto viene scritto: “La riduzione delle potenzialità edificatorie è un esercizio che può creare timori per le potenziali conseguenze di ordine finanziario. Secondo la giurisprudenza e la dottrina non tutti i casi di diminuzione delle potenzialità edificatorie

scaturiscono in espropriazioni materiali con conseguente obbligo d'indennizzo. Il lavoro dei Comuni dovrà dunque considerare questi esempi e trovare le soluzioni che meglio si addicono alla propria realtà.”

2.10. Esenzione dell'applicazione delle misure

L'obbligo di applicare delle misure è soprasseduto nel caso di Comuni del retroterra che negli ultimi 10 anni hanno vissuto un declino o una stabilità demografica. Questa esenzione dovrebbe valere per tutti i Comuni con queste caratteristiche, rispettivamente per quelli che negli ultimi 10 anni non sono cresciuti oltre una certa soglia (ad esempio il 20%).

3. Conclusioni

Il RE del Consiglio di Stato del maggio 2017 sembrerebbe voler procedere molto velocemente alla messa in pratica della LPT. Tale situazione potrebbe tuttavia essere percepita negativamente da molti Comuni del Cantone. Si pensi ad esempio a quelli medio-piccoli che per rispettare la data del 2019 si troverebbero a dover sostenere da un lato un incremento della mole di lavoro e dall'altro lato un esborso monetario non indifferente legato all'aggiornamento dei PR. Oltre a questi aspetti di natura tecnico-amministrativa i Comuni potrebbero trovarsi di fronte a molte richieste di opposizioni, reclami e cause giudiziarie di varia natura da parte di privati cittadini e imprese. Tale situazione andrebbe sicuramente a generare un ulteriore aumento di lavoro per i tecnici comunali e cantonali, rallentando nel contempo il raggiungimento della data prevista del 2019.

Inoltre, il Cantone non ha messo in chiaro come potrà concretamente aiutare i Comuni nell'allestimento e nell'accompagnamento dell'approvazione dei nuovi PR. Attraverso quali interventi il Cantone riuscirà ad essere di aiuto agli enti pubblici locali? L'ufficio dello sviluppo territoriale sarà potenziato per aiutare i tecnici comunali nell'espletare correttamente tutto quanto richiesto dal Cantone e quindi, in definitiva, riuscire a rispettare la data del 2019? Oppure verrà creato uno sportello *ad hoc* per i Comuni? Serve un maggiore e miglior appoggio da parte del Cantone e soprattutto che tale appoggio sia definito in maniera chiara.

Pur riconoscendo la totale autonomia – ed anche maggior responsabilizzazione – dei Comuni in materia di pianificazione è anche pur vero che la rinuncia all'esame preliminare da parte del Cantone potrebbe essere visto come una situazione che andrà a generare maggiore

incertezza da parte dei tecnici comunali e dei pianificatori. Il Cantone ha tenuto in giusta considerazione tale problematica?

Un altro interrogativo di notevole importanza è quello legato alla quantificazione delle potenzialità edificatorie e alla soglia oltre la quale è prevista una necessità di intervento. In primo luogo, si ritiene che nel calcolo delle contenibilità dei PR vada applicato un parametro di ponderazione pari all'80% per quanto concerne i terreni ancora liberi e che per quanto concerne il sottosfruttato questo dovrebbe essere escluso dal computo salvo casi particolari (ad esempio se l'utilizzo delle potenzialità è manifestamente basso). Secondariamente, per quanto riguarda le soglie di intervento, non si capisce con quale modalità sia stato fissato il parametro del 120% riguardo al dimensionamento del PR per i successivi 15 anni. Tale dato potrebbe essere calcolato con un aggio maggiore.

Per quanto concerne i Comuni esentati dall'applicare delle misure si è deciso di includere quelli che presentano una situazione di stabilità o diminuzione della popolazione. Andrebbero tuttavia considerati ed inclusi anche i Comuni che conoscono un aumento limitato della popolazione come ad esempio quelli che negli ultimi 20 anni non si sono sviluppati più del 20%. Questo considerando che il Cantone, nel suo complesso, non presenta una situazione che necessita di interventi particolari.

Infine è essenziale che ad assumersi i costi di eventuali procedure di esproprio materiale sia il Cantone. Non è infatti ammissibile che il Comune, quale ultimo anello della catena decisionale, sia chiamato in prima persona a corrispondere i risarcimenti ai cittadini che dovessero vedersi diminuire le potenzialità edificatorie dei loro terreni.

Lugano, 16 ottobre 2017

Dr. sc. ec. Tobio Gianella