

Spettabile
Dipartimento del Territorio
Sezione dello sviluppo territoriale
A.c.a. Sig. Paolo Poggiati
Via Franco Zorzi 13
6500 Bellinzona

Camorino, 17 ottobre 2017

Proposte di modifiche del Piano direttore cantonale in applicazione ai disposti della Legge federale sulla pianificazione del territorio

Presenza di posizione

Lodevole Sezione dello sviluppo territoriale,

il Partito liberale radicale (PLR) presenta le proprie osservazioni e proposte ai sensi dell'art. 11 della Legge sullo sviluppo territoriale (Lst).

1. Introduzione

1.1 Aspetti formali

Il Dipartimento del territorio (DT) ha posto in consultazione, nel periodo compreso tra il 19 giugno e il 19 ottobre, le proposte di modifiche del Piano direttore (PD) cantonale del maggio 2017. La procedura di informazione e partecipazione (art. 11 Lst) riguarda le schede:

- R1 Modello territoriale;
- R6 Sviluppo e contenibilità dei PR
- R10 Spazi pubblici e qualità dello spazio costruito

Le proposte di modifiche sono accompagnate, oltre che dal rapporto esplicativo (RE), dai seguenti studi di base:

- Stato delle zone edificabili in Ticino
- Sviluppo insediativo centripeto
- Qualità insediativa
- Mercato immobiliare
- Residenze secondarie

1.2 Sintesi, obiettivi e effetti delle modifiche

Le modifiche proposte rispondono alla necessità di adattare il PD ai disposti della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), in particolar modo agli articoli 8 e 8a capoverso 1, entrati in vigore il 1 maggio 2014 a seguito della votazione del 3 marzo 2013 con cui popolo e cantoni hanno approvato alcune modifiche della legge.

Gli obiettivi della LPT contenuti nel RE sulle modifiche del PD sono:

- favorire lo sviluppo centripeto degli insediamenti e migliorare l'uso delle zone edificabili esistenti orientandole verso obiettivi di qualità;
- garantire un corretto dimensionamento delle zone edificabili, se necessario riducendone l'estensione, sulla base di una strategia di sviluppo su scala cantonale e regionale;
- 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;
- stimolare un'elevata qualità urbanistica e abitativa, con particolare attenzione alla rete degli spazi liberi e di quelli verdi all'interno e attorno agli insediamenti.

Gli effetti della LPT (art. 8) sui contenuti del PD sono (secondo il RE sulle modifiche del PD):

- una rinnovata strategia di sviluppo territoriale, segnatamente per quanto riguarda gli insediamenti e gli spazi liberi (aggiornamento del modello territoriale cantonale);
- misure finalizzate a uno sviluppo degli insediamenti centripeto e di elevata qualità, coordinata con la rete dei trasporti;
- la quantificazione a livello cantonale delle dimensioni complessive delle superfici insediative e delle zone edificabili, con la loro distribuzione regionale;
- misure affinché le zone edificabili dei piani regolatori 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);
- 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).

1.3 Tempistiche

I cantoni hanno tempo sino al 1 maggio 2019 per adattare i propri piani direttori. Sino a questo termine e, qualora non venisse adattato il PD (con approvazione da parte del Consiglio federale), non è consentito aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili e, rispettivamente, non è ammessa la delimitazione di nuove zone edificabili (norme transitorie).

In Ticino i lavori sono stati avviati nel 2015 con l'accettazione da parte del Gran Consiglio del Messaggio n. 6975 che definiva la tempistica e stanziava i relativi crediti per l'attuazione delle modifiche oggi in consultazione.

2. Premessa sulla consultazione

Il PLR si è chinato attentamente sulle modifiche in oggetto e la quantità della documentazione prodotta (schede, RE, studi di base) ha permesso un'analisi approfondita della tematica con il coinvolgimento attivo di molti addetti ai lavori. Le osservazioni e le proposte che seguono sono dunque, come d'abitudine, il frutto di un ampio coinvolgimento interno al nostro Partito.

Prima di entrare nel merito delle singole osservazioni e proposte il PLR si complimenta con tutti gli attori coinvolti (Dipartimento, Comuni, pianificatori, ecc.) per il notevole lavoro preparatorio svolto e per il rispetto delle tempistiche indicate nel Messaggio n. 6975. In particolare si sottolinea il ruolo determinante avuto dai Comuni nel proprio ruolo di prima istanza responsabile della pianificazione del territorio a cui è stato nuovamente chiesto uno sforzo non indifferente per aggiornare il Compendio dello stato dell'urbanizzazione proprio in un periodo - dal lato pianificatorio - intenso e difficile. Infatti oltre al citato compendio molti comuni stanno procedendo all'informatizzazione dei propri strumenti pianificatori o addirittura, per i comuni di recente aggregazione, al consolidamento dei PR di diverse sezioni in un unico strumento. Quest'ultimo aspetto ricopre dunque un'elevata importanza se rapportato al nuovo carico di lavoro prospettato dalle presenti modifiche, che interesserà in larga misura i Comuni ticinesi.

Proprio questo ruolo centrale del Comune avrebbe richiesto maggior attenzione da parte del Cantone nelle proposte oggetto della revisione del PD. Su questo aspetto torneremo.

In generale la documentazione prodotta fornisce molti dati sullo stato dell'urbanizzazione in Ticino e recepisce adeguatamente gli indirizzi posti dalla legislazione federale, tuttavia non evade alcune domande di fondo. In particolar modo **mancono risposte plausibili che comprovino oggettivamente la necessità di imporre l'introduzione nei PR di determinate misure**. A nostro avviso nella documentazione posta in consultazione mancano, per esempio, delle indicazioni chiare della Confederazione o degli esempi di adattamento del PD alla LPT in altri cantoni. Questo aspetto è essenziale non tanto per comprendere le modifiche del PD, ma piuttosto per conoscere la soglia o il metodo con cui i comuni sono chiamati ad integrare nei propri PR i disposti della LPT. In questo senso sarebbe sicuramente stato opportuno esigere da parte della Confederazione, sempre nel rispetto del federalismo e dell'irrinunciabile principio di sussidiarietà su cui deve poggiare ogni riflessione normativa tra i diversi livelli istituzionali del nostro paese, delle linee guida non vincolanti, affinché si potesse contare su un ulteriore elemento di comparazione.

Tale critica non è mossa unicamente dal PLR, ma bensì da più parti e non solo per quanto concerne l'esigibilità e la forma delle misure proposte, ma anche dove queste misure hanno maggiore incidenza. In estrema sintesi ci si potrebbe porre il quesito a sapere se il dato consolidato sul piano cantonale rispetta i parametri LPT e in che misura sia indispensabile la declinazione di criteri vincolanti sul piano comunale. Rispettivamente si chiede quali sono quei comuni che saranno chiamati ad adeguare il dimensionamento delle zone edificabili sovradimensionate (secondo il parametro del 120%)?

Per semplicità di lettura le osservazioni e le proposte formulate di seguito sono suddivise per schede e temi.

3. Osservazioni

3.1 Scheda R1 Modello territoriale cantonale

3.1.1 Scenario di crescita demografica cantonale

La LPT chiede ai Cantoni di delineare uno scenario di crescita demografica su un orizzonte temporale di 15 anni al fine di stabilire un punto di riferimento per la valutazione del dimensionamento delle zone edificabili a scala cantonale. Nelle Direttive tecniche sulle zone edificabili elaborate dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) si trovano le

prescrizioni per definire il dimensionamento delle zone per l'abitazione, miste e centrali nel Cantone, comprensive dei relativi parametri da utilizzare.

Per quanto concerne la crescita demografica cantonale, il DT propone di utilizzare lo "scenario di riferimento" dell'Ufficio federale di statistica (UFS). Per contro l'ARE chiarisce nelle proprie direttive che, essendo un dato legato a molte variabili, ne consegue si tratta piuttosto solamente di una stima. Questa incertezza si rispecchia nell'ampiezza delle ipotesi che i Cantoni possono assumere e nei limiti, in generale a loro vantaggio, delle prescrizioni emanate dalla Confederazione. A questo proposito l'ARE permette l'utilizzo, quale base di calcolo, dello "scenario alto" dell'UFS per la crescita della popolazione e delle persone occupate.

Considerata la significativa differenza tra il dato teorico e la realtà e la portata delle modifiche con conseguenze significative per la proprietà privata riteniamo che i larghi margini dati dalla Confederazione vadano sfruttati appieno applicando, nel calcolo di base per lo scenario di crescita, lo "scenario alto" indicato dall'UST.

3.2 Scheda R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili

3.2.1 Sfruttare le zone edificabili in vigore

È accolto favorevolmente il principio - già adottato nel PD 2009 - secondo cui le zone edificabili in vigore non possono essere ampliate e rappresentano il comprensorio insediativo cantonale ai sensi della LPT. Sono salutate positivamente anche le possibilità di deroghe concesse a questo principio, in particolar modo per quanto attiene alle rettifiche del limite delle zone edificabili.

3.2.2 Adeguare il dimensionamento delle zone edificabili

Su questo punto vertono le maggiori critiche della presente presa di posizione. La documentazione posta in consultazione, nonostante la quantità di dati elaborati, **non fornisce indicazioni chiare su alcuni parametri fondamentali per l'attuazione o meno delle misure da parte di comuni**. In particolar modo, per quanto riguarda le riserve edificatorie che sono calcolate utilizzando una ponderazione del 33% (1/3) per il sotto sfruttato e del 100% per i terreni liberi. In riferimento all'utilizzo di queste percentuali **non viene data alcuna motivazione plausibile**.

Alla stessa stregua, per quanto concerne il dimensionamento, non c'è nessuna indicazione del perché viene utilizzata la **soglia del 120%** quale parametro per definire l'attuazione delle misure volte al ridimensionamento le zone edificabili.

Posto che il Canton Ticino raggiunge un tasso di sfruttamento delle sue zone edificabili pari al 100% e di conseguenza, secondo le direttive della Confederazione, **non è chiamato ad indicare misure di riduzione della superficie complessiva delle zone edificabili**; non si comprende chiaramente la valutazione che sta alla base della fissazione al 120% del sovradimensionamento da cui scatta l'obbligo per i comuni di apportare misure di correzione.

Sempre su questo punto sarebbe stato opportuno informare, secondo i dati già in possesso del DT, quali Comuni sono tenuti, secondo i parametri proposti dal DT, ad attuare le misure contenute nella scheda R6 qui in consultazione.

Inoltre vi sono anche criticità dal punto di vista finanziario. Nonostante le rassicurazioni date nel RE (cfr. cap. 7.1, pag. 28) circa le possibili conseguenze di ordine finanziario per la riduzione delle potenzialità edificatorie, l'applicazione delle misure volte al ridimensionamento delle zone edificabili rischia di mettere in crisi i Comuni ticinesi, in particolare quelli più piccoli, già confrontati con compiti pianificatori onerosi sia dal punto di vista tecnico che finanziario. La documentazione non fa riferimento ai possibili costi causati dal dezonamento di terreni sino ad oggi edificabili.

L'impostazione della proposta non tiene conto di un principio cardine su cui sembrerebbe basarsi lo stesso progetto Ticino 2020 ossia che le competenze corrispondano ai compiti. In questo caso il Cantone decide e il Comune deve poi mettere in atto con le conseguenze a livello di oneri pianificatori e finanziari.

3.2.3 Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità

L'idea che i Comuni ticinesi elaborino un documento strategico e operativo volto a orientare la popolazione sugli intendimenti pianificatori a medio-lungo termine (per l'applicazione del principio centripeto di qualità) piace, purché tale strumento non diventi un doppiopione degli studi di base (o masterplan) già oggi previsti agli art. 18 cpv. 2 LST e 25 RLST. In questo senso sarebbe opportuno aprire la possibilità di integrare nel programma d'azione comunale, non solo i "piani direttori comunali" (cfr. scheda R6, cap. 4 Compiti), ma bensì anche gli studi di base (o masterplan). Di principio sono condivisi gli incentivi finanziari proposti per l'allestimento del Programma d'azione comunale. Tali incentivi non devono però essere subordinati - come malcelatamente si lascia intendere dalla documentazione - all'eliminazione dell'esame preliminare (art. 25 Lst).

3.2.4 Garantire gli alloggi a pigione sostenibile e favorire le abitazioni primarie

In riferimento a queste misure osserviamo che purtroppo, per quanto concerne la tematica degli alloggi a pigione sostenibile, manca l'approvazione formale del Piano cantonale dell'alloggio. Ragione per cui riteniamo prematuro per non dire improvvido, allo stato attuale, inserire questa misura nel PD.

3.2.5 Compiti e tempistiche

In generale, nonostante le proposte di snellimento procedurale a livello cantonale, non possiamo dirci soddisfatti dell'aumento così significativo di compiti attribuiti ai Comuni ticinesi. Ma soprattutto del fatto che gli stessi, come detto in precedenza, non sono supportati da solide motivazioni (cfr. cap. 3.3.2).

La tempistica desta poi particolare preoccupazione. Il diagramma dei compiti dei comuni e del cantone (figura 14, punto 7.6, pag 32 RE) indicati nella scheda R6 riassume la sequenza delle azioni che i comuni sono chiamati a svolgere e fornisce indicazioni circa la tempistica d'attuazione. Quest'ultima risulta a nostro giudizio troppo restrittiva sia per i comuni che per il cantone. L'anno di tempo concesso per il calcolo del dimensionamento dei PR può essere sufficiente, anche in virtù del fatto che tutti i comuni hanno già aggiornato il Compendio dello stato dell'urbanizzazione. Non è invece il caso per l'elaborazione del Programma d'azione comunale (meno di 2 anni), ma soprattutto per l'aggiornamento dei PR (2 anni). La complessità di questi due nuovi compiti assegnati ai comuni non va sottovalutata e necessita di un periodo sufficientemente flessibile per la sua implementazione. Le tempistiche

d'attuazione sono proibitive e poco realistiche anche per i servizi cantonali. Considerata la forte richiesta d'assistenza che inevitabilmente giungerà da parte dei comuni, la Sezione dello sviluppo territoriale sarà giocoforza sotto costante pressione.

3.3 Scheda R10 Qualità degli insediamenti

3.3.1 Indirizzi, misure e compiti

In generale si condividono le modifiche apportate a questa scheda del PD, volte a favorire la qualità degli insediamenti tramite misure specifiche di sostegno e di promozione. Riteniamo dunque le misure proposte accettabili e proporzionate alla situazione attuale del Canton Ticino.

3.4 Misure di accompagnamento all'applicazione della LPT

3.4.1 Semplificazione e velocizzazione della procedura d'approvazione cantonale dei PR

La modifica legislativa proposta, seppur indirizzata ad uno snellimento delle procedure d'approvazione dei PR, pone alcune problematiche d'ordine pratico. L'esame preliminare, previsto dall'art. 25 Lst, risulta attualmente un ottimo strumento di interazione tra i livelli pianificatori comunale e cantonale e permette di lavorare efficacemente verificando passo dopo passo la validità delle scelte pianificatorie proposte.

L'eliminazione dell'esame preliminare rischia di dilatare ulteriormente i tempi di approvazione, nel caso in cui le scelte pianificatorie comunali non siano in sintonia con gli indirizzi cantonali. Per questo motivo se ne chiede lo stralcio.

Nell'ottica di snellimento delle procedure in ambito pianificatorio sarebbe auspicabile una revisione dei processi interni. Saranno pure fondamentali le proposte che scaturiranno dalla revisione della Legge edilizia cantonale e del relativo Regolamento d'applicazione. In questo senso ci attendiamo già oggi una drastica riduzione del carico burocratico che interessa l'ambito delle domande di costruzione.

4. Proposte

4.1 Scheda R1 Modello territoriale cantonale

- Come già anticipato in precedenza proponiamo di applicare per la determinazione dello scenario di crescita demografica per la valutazione del dimensionamento delle zone edificabili, lo "scenario alto" indicato dall'UST e accettato dall'ARE quale parametro di calcolo.

4.2 Scheda R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili

- Chiediamo una ponderazione dei criteri che offra maggior attenzione al rispetto della proprietà privata che in talune circostanze risulta essere particolarmente penalizzata da un'applicazione dei parametri previsti che non sfrutta, nell'interesse dei cittadini, il margine di manovra concesso.
- Considerata la bassa mobilità proponiamo di escludere dal calcolo delle riserve edificatorie i terreni sotto sfruttati, segnatamente di adottare un fattore pari all'80% per i terreni liberi;

- Per il dimensionamento proponiamo che venga considerato un rapporto più alto. Per esempio del 150% anziché del 120%;
- Considerata la portata delle modifiche e le possibili conseguenze finanziarie per i comuni derivanti da tale operazione chiediamo che venga approfondito maggiormente il tema inerente i possibili costi da sostenere per la riduzione delle zone edificabili;
- Come accennato in precedenza proponiamo che si dia la possibilità di integrare nel programma d'azione comunale eventuali studi di base (o masterplan);
- Stralcio della misura inerente gli alloggi a pignone sostenibile;
- Aumentare i tempi a disposizione dei comuni per implementare le misure previste dalla presente scheda, con particolare riferimento all'allestimento del Programma d'azione comunale (min. 4 anni dall'entrata in vigore) e l'aggiornamento dei PR (min. 8 anni dall'entrata in vigore).

4.3 Misure di accompagnamento all'applicazione della LPT

- Stralcio della prospettata modifica legislativa intesa ad eliminare l'esame preliminare (art. 25 Lst) dalla procedura d'approvazione cantonale dei PR.

5. Conclusioni

Il Partito liberale radicale crede fermamente in una pianificazione del territorio che consideri con equilibrio la necessità di sviluppo, la qualità degli insediamenti e la vivibilità del territorio. Ma la revisione del PD deve tenere conto maggiormente del ruolo dei Comuni nel processo pianificatorio e avere maggiore rispetto della proprietà privata. In un processo di questo tipo è quindi imperativo che vi sia una ponderazione di tutti gli interessi che coinvolgono i cittadini e gli enti pubblici di questo Cantone senza a priori andare a favorirne eccessivamente alcuni a scapito di altri.

Crediamo altresì nel principio secondo cui la pianificazione del territorio è un processo democratico che non si esaurisce con la semplice possibilità di interporre ricorso a quanto adottato dall'autorità. La partecipazione attiva della popolazione non si esaurisce dunque nel diritto di esprimersi, non vincolante e privo d'effetto. L'accesso della popolazione al processo di pianificazione deve essere di natura a poterne influenzare l'esito.

In questo senso riteniamo che le osservazioni e le proposte contenute nel presente documento, debbano essere tenute in considerazione nelle fasi successive che porteranno all'adozione delle modifiche da parte del Consiglio di Stato.

Per il Partito Liberale Radicale Ticinese



Bixio Caprara, presidente