



MESSAGGIO MUNICIPALE NO. 369/2021

Approvato con risoluzione no. 449 del 22.11.2021

Richiesta di un credito di CHF 15'600.00 (IVA inclusa), per l'onorario verifica del dimensionamento del PR comunale in base alla scheda PD-R6.

Onorevole signor Presidente
Onorevoli signore e signori Consiglieri Comunali,

con il presente messaggio vi sottoponiamo alla vostra attenzione la richiesta di un credito di CHF 15'600.00 (IVA inclusa), per l'onorario per la verifica del dimensionamento del PR comunale in base alla scheda PD-R6

Premessa

Lo studio Habitat, e più precisamente il pianificatore del Comune di Ronco sopra Ascona Arch. Fabio Pedrina, su mandato del Municipio di Ronco sopra Ascona, ha allestito un'offerta di massima, e quindi di carattere indicativo per l'analisi quantitativa del grado di sfruttamento edificatorio delle zone residenziali e speciali, verifica dei potenziali di sviluppo insediativo per singola zona in base al PR vigente.

Base di riferimento e perimetro di studio

La base di riferimento è la scheda PD-R6 approvata dal CdS il 27.6.2018, eventuali adattamenti decisi dal GC saranno considerati nel corso dei lavori (al più tardi dalla SST in sede di emanazione del relativo esame di plausibilità), mentre il perimetro di studio è la zona edificabile del vigente PR al contempo i dati di PR sono i geodati certificati dalla Sezione per lo sviluppo territoriale (SST) il 21.5.2010.

Procedimento lavori

Il lavoro prevede le seguenti fasi:

- a) Preparazione basi di lavoro, aggiornamento Compendio (dal 2016) e analisi del grado di sfruttamento delle zone residenziali e speciali
- b) Valutazione qualitativa dei potenziali residui e del dimensionamento del PR
- c) Verifica con Municipio e approvazione
- d) il Municipio fa richiesta d'esame di plausibilità alla SST

Elaborati finali

È previsto, l'allestimento dei seguenti elaborati:

A) Tabelle di analisi e valutazione del dimensionamento del PR vigente

B) Rapporto esplicativo con iter, metodologia, risultati d'analisi, valutazioni di sviluppo demografico e stima delle riserve anche in termini di unità insediative per componente (abitanti, posti lavoro, posti turistici)

Preventivo dei costi

Dati tecnici e finanziari

Di seguito è riportato il totale dei costi preventivati:

1. Lavori preparatori e analisi sfruttamento	fr. 6'000	
2. Valutazione potenziali residui e dimensionamento PR	fr. 4'500	
3. Consolidamento proposte con Municipio	fr. 2'000	
4. Ev. supporto in fase d'esame della SST	fr. 1'500	
	<hr/>	
Subtotale	(ca. 95 h)	fr. 14'000
Spese 3%		fr. 420
Subtotale		<hr/> fr. 14'420
IVA 7.7%		fr. 1'110
TOTALE offerta		fr. 15'530

Le posizioni 1. e 2. Valgono quale tetto di spesa.

Se richieste aggiuntive nel corso dei lavori comportassero costi supplementari verrà data tempestiva e motivata informazione al Municipio per il seguito dei lavori.

La posizioni 3. e 4. hanno carattere indicativo (in funzione dalle decisioni e necessità del Municipio e della SST).

Queste prestazioni saranno fatturate in base al tempo effettivo.

Considerato quanto sopra l'importo totale della richiesta del credito arrotondato (IVA inclusa) corrisponde a:

CHF 15'600.00 (IVA inclusa)

Rimanendo a disposizione per qualsiasi ragguaglio o chiarimento supplementare, il Municipio invita il lodevole Consiglio comunale a voler

risolvere:

1. È approvato il credito per l'onorario per la verifica del dimensionamento del PR comunale in base alla scheda PD-R6.
2. È stanziato un credito di CHF 15'600.00 (IVA inclusa) per l'onorario per la verifica del dimensionamento del PR comunale in base alla scheda PD-R6
3. Il credito sarà caricato nel conto investimenti del Comune alla voce "Verifica del dimensionamento del PR comunale in base alla scheda PD-R6".
4. Il credito, a norma dell'art. 13 cpv. 3 LOC decade se non viene utilizzato entro il 31.12.2022.

Con stima e cordialità.

PER IL MUNICIPIO

Il Sindaco
Paolo Senn



Il Segretario
Roberto Salmina

Allegata: Scheda PD-R6

Per esame e rapporto

Commissione			
Gestione	Petizioni	Edilizia	Piano Regolatore

- 4.1 a. I Comuni verificano il dimensionamento delle zone edificabili dei PR. Il risultato, comprensivo della tabella della contenibilità e del compendio dello stato dell'urbanizzazione, va trasmesso alla Sezione dello sviluppo territoriale al più tardi entro ~~4 anni~~ **2 anni** dall'entrata in vigore della presente scheda.
- 4.1 c. Tutti i Comuni elaborano il programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità ai sensi della misura 3.3 entro ~~3~~ **2** anni dall'entrata in vigore della ~~presente scheda~~ **dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR.**
- 4.1 e. La procedura di adattamento dei PR in base al programma d'azione comunale dovrà concludersi, al più tardi: ~~entro 5 anni dall'entrata in vigore della presente scheda~~
- **entro 3 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR per i Comuni nei quali le zone centrali, abitative e miste per i prossimi 15 anni sono sovradimensionate più del 5%;**
 - **entro 5 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR per i Comuni nei quali le zone centrali, abitative e miste per i prossimi 15 anni sono sovradimensionate tra lo 0 e il 5%;**
 - **entro 8 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR per tutti gli altri Comuni.**
- 4.2 c. **(nuovo) Il dimensionamento delle zone edificabili di ogni Comune, dopo la valutazione della Sezione dello sviluppo territoriale, sarà indicato in un allegato della presente scheda.**
- 4.2 e d *Invariato*
- 4.2 d e *Invariato*
3. L'allegato 1 della scheda R6 è modificato d'ufficio come segue:

Contenibilità delle riserve edificabili orizzonte di 15 anni	75% riserve terreni liberi	
	+	
	Riserve nei terreni sottosfruttati, in funzione del grado di sfruttamento	
	1-25%	→ 30%
	26-50%	→ 20%
51-75%	→ 10%	
76-100%	→ 0	

4. L'allegato 2 della scheda R6 è modificato d'ufficio come segue:

Parametri di riferimento

SUL/UI

		Abitanti	Posti lavoro
Zone residenziali	Zona nucleo	50 m ² /ab	25 m ² /pl
	Z. residenziale estensiva	60 m ² /ab	25 m ² /pl
	Z. residenziale intensiva	55 m ² /ab	25 m ² /pl
Zone miste	Z. mista	50-70 m ² /ab	30-50 m ² /pl
Zone lavorative	Zona industriale		200-900 m ³ /pl 35-150 mq/pl
	Z. artigianale-comm.		200-900 m ³ /pl 35-150 m ² /pl
Zone per scopi pubblici		Valutazione ad hoc	

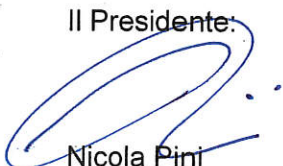
Ripartizione percentuale tra residenziale e lavorativo

	Residenza	Lavoro
Z. residenziali	85%	15%
Z. miste	30-50%	50-70%
Z. lavorative	5%	95%

5. Non si riscuotono né tasse né spese e non si assegnano ripetibili.
6. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione.
7. La presente decisione è intimata, unitamente al rapporto della Commissione, al ricorrente e alle parti interessate:
- Comune di Ronco s. Ascona
 - Consiglio di Stato

PER IL GRAN CONSIGLIO

Il Presidente:



Nicola Pini

Il Segretario generale:



Tiziano Veronelli

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7616 R	31 maggio 2021	TERRITORIO
Concerne		

**della Commissione speciale per la pianificazione del territorio
concernente la decisione sui ricorsi contro le modifiche del Piano
direttore cantonale n. 12 – luglio 2018:**

- **Scheda R1 Modello territoriale cantonale**
 - **Scheda R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili**
 - **Scheda R10 Qualità degli insediamenti**
- (v. messaggio 19 dicembre 2018 n. 7616)**

SOMMARIO

1.	LE MODIFICHE DELLA LPT	2
1.1.	Integrazione della guida alla pianificazione direttrice	3
1.2.	Strategia cantonale di sviluppo territoriale	3
1.3.	Direttive tecniche sulle zone edificabili	5
2.	LA PROPOSTA DEL CANTONE	7
2.1.	Scheda R1, modello territoriale cantonale	8
2.2.	Scheda R6, sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili	13
2.2.1.	Metodo scelto dal Canton Sciaffusa	17
2.3.	Scheda R10, qualità degli insediamenti	18
2.4.	Rapporto d'esame dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)	19
3.	PROCEDURA DI ESAME DEI RICORSI	21
3.1.	I ricorsi contro la Scheda R6	24
3.1.1.	Risposta del Consiglio di Stato	25
3.1.2.	Il parere della Commissione	29
3.2.	I ricorsi contro le Schede R1 e R10	40
3.2.1.	Risposta del Consiglio di Stato	41
3.2.2.	Il parere della Commissione	42
3.3.	Specificità dei ricorsi di altri Comuni	48
4.	CONCLUSIONI	48

PROGETTI DI DECISIONI

1. LE MODIFICHE DELLA LPT

Le modifiche apportate alla legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) con la revisione parziale del 15 giugno 2012 riguardano in particolare l'articolo 15 concernente le zone edificabili, che prevede ora nuove condizioni, e il nuovo articolo 8a, che formula indicazioni in merito al contenuto dei piani direttori nell'ambito degli insediamenti. Le nuove disposizioni mirano a promuovere uno sviluppo degli insediamenti verso l'interno, cercando di controllare le dimensioni e l'ubicazione delle zone edificabili in modo tale da mettere un freno alla dispersione incontrollata degli insediamenti.

L'articolo 15 LPT, non solo fissa una serie di criteri in merito alle dimensioni delle zone edificabili, ma prevede anche che l'ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili siano coordinate al di là dei confini comunali e formula le condizioni da osservare per assegnare un terreno a una zona edificabile.

Art. 15 Zone edificabili

¹Le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni.

²Le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte.

³L'ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili vanno coordinate al di là dei confini comunali, rispettando gli scopi e i principi della pianificazione del territorio. In particolare occorre conservare le superfici per l'avvicendamento delle colture e rispettare la natura e il paesaggio.

⁴Un terreno può essere assegnato a una zona edificabile se:

- a. è idoneo all'edificazione;
- b. 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;
- c. le superfici coltivate non sono frazionate;
- d. la sua disponibilità è garantita sul piano giuridico; e
- e. l'assegnazione consente di attuare quanto disposto nel piano direttore.

⁵La Confederazione e i Cantoni elaborano congiuntamente direttive tecniche per l'assegnazione di terreni alle zone edificabili, segnatamente per il calcolo del fabbisogno di tali zone.

Grazie al nuovo articolo 8a LPT, in futuro i piani direttori cantonali acquisiranno una rilevanza ancora maggiore quali strumenti atti a gestire lo sviluppo degli insediamenti e il dimensionamento delle zone edificabili.

Art. 8a Contenuto del piano direttore nell'ambito degli insediamenti

¹Nell'ambito degli insediamenti, il piano direttore indica in particolare:

- a) le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione nel Cantone e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione;
- b) le misure volte ad assicurare il coordinamento fra gli insediamenti e i trasporti, nonché un'urbanizzazione razionale che permetta di risparmiare superfici;
- c) le misure finalizzate a uno sviluppo degli insediamenti centripeto e di elevata qualità;
- d) le misure volte ad assicurare la conformità delle zone edificabili alle condizioni di cui all'articolo 15; e
- e) le misure volte a rafforzare il rinnovamento degli insediamenti.

Ordinanza e direttive tecniche

La revisione della legge sulla pianificazione del territorio, accolta dall'elettorato svizzero nella votazione del 3 marzo 2013, è attuata con:

- la nuova ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1) del 26 marzo 2014;
- l'*Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice* emanata dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) nel marzo 2014.
- le *Direttive tecniche sulle zone edificabili* approvate dalla Conferenza svizzera dei **direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente** il 7 marzo 2014 e dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) il 17 marzo 2014;

1.1. Integrazione della guida alla pianificazione direttrice

La *Guida alla pianificazione direttrice*¹ indica le condizioni che i piani direttori cantonali devono soddisfare ai sensi del diritto federale. Da una parte vengono descritti i contenuti minimi dei piani direttori richiesti dalla Confederazione, dall'altra parte sono riportati i criteri utilizzati dalla Confederazione per verificare il rispetto dei requisiti imposti.

Nell'*Integrazione della guida alla pianificazione direttrice*, del marzo 2014, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale precisa le nuove condizioni per l'attuazione della revisione parziale del 15 giugno 2012 della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979.

I Cantoni sono chiamati a delineare la loro strategia di sviluppo territoriale nel piano direttore. I requisiti posti dall'articolo 8a LPT relativamente al contenuto dei piani direttori nell'ambito degli insediamenti sono precisati, in particolare in riferimento allo sviluppo degli insediamenti centripeto e di elevata qualità rispettivamente al rinnovamento degli insediamenti. Il coordinamento fra gli insediamenti e i trasporti è affrontato soprattutto alla luce dello sviluppo degli insediamenti; l'aspetto relativo ai trasporti sarà precisato nel quadro della seconda fase della revisione parziale della legge federale. Nel piano direttore devono figurare indicazioni sia sul comprensorio insediativo sia sul dimensionamento delle zone edificabili. I Cantoni devono inoltre creare la base necessaria per la realizzazione di progetti che presentano ripercussioni considerevoli sul territorio e sull'ambiente.

1.2. Strategia cantonale di sviluppo territoriale

La guida descrive i requisiti e i contenuti minimi della strategia di sviluppo territoriale. Essa comprende una panoramica sullo sviluppo auspicato dal Cantone nell'ottica di una struttura territoriale sostenibile e di un'utilizzazione misurata del suolo, indica le previsioni in termini di crescita demografica e di posti di lavoro. Dà indicazioni sulla distribuzione territoriale dell'evoluzione prevista, crea le condizioni quadro per il coordinamento delle attività e delle politiche settoriali d'incidenza territoriale e assicura il coordinamento intercantonale.

I contenuti minimi sono:

1. Sfide future a livello territoriale.
2. Posizionamento del Cantone nel contesto svizzero, relazioni con i Cantoni e i Paesi limitrofi, tenendo conto del Progetto territoriale Svizzera.

¹ Ufficio federale della pianificazione del territorio, *Il piano direttore cantonale. Guida alla pianificazione direttrice. Direttive in conformità dell'art. 8 OPT*, Berna, 1997.

3. Obiettivi e strategie di sviluppo in materia di insediamenti, trasporti, superfici coltivate, natura, paesaggio ed energia.
4. Differenziazione territoriale delle strategie generali, in particolare: struttura dei centri, spazi funzionali, poli di sviluppo, reti di trasporti, spazi naturali e paesaggistici di rilievo, superfici agricole.
5. Previsioni in termini di crescita demografica e dei posti di lavoro basate sugli scenari medio-alto dell'Ufficio federale di statistica (UST). La guida raccomanda di impiegare i valori riportati nello scenario medio. Il Cantone è libero di basarsi sulle previsioni di crescita demografica dell'UST oppure su un obiettivo di crescita più ambizioso, motivando le ragioni della sua scelta.
6. Distribuzione dell'evoluzione prevista, in termini di crescita demografica e di posti di lavoro, tra i vari tipi di spazi, definita qualitativamente o quantitativamente.

Nell'ambito degli insediamenti, il piano direttore deve indicare le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione nel Cantone e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione (art. 8a cpv. 1 lett. a LPT).

Comprensorio insediativo cantonale

Il comprensorio insediativo viene definito nel piano direttore cantonale secondo un approccio pianificatorio e concettuale. La definizione del comprensorio insediativo si basa sullo sviluppo territoriale auspicato dal Cantone e tiene conto degli obiettivi relativi a uno sviluppo verso l'interno, al coordinamento fra gli insediamenti e i trasporti, alla salvaguardia delle superfici coltivate di pregio e alla conservazione e valorizzazione di habitat e zone di interconnessione degne di protezione.

Esso è raffigurato nella rappresentazione grafica del piano direttore come un perimetro chiaramente delimitato (variante A) o come combinazione fra le zone edificabili esistenti e una raffigurazione schematica dello sviluppo degli insediamenti (variante B). Se si rinuncia del tutto a raffigurare il comprensorio insediativo nella rappresentazione grafica del piano direttore, si dovrà fornire una descrizione quantitativa precisa del comprensorio insediativo (variante C).

Il Cantone ha fornito all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale i dati quantitativi esaustivi sul proprio comprensorio insediativo, conformemente alla variante C.

L'estensione del comprensorio insediativo cantonale ammonta a 11'203 ettari; esso corrisponde alle zone edificabili in vigore. Lo studio di base sullo stato delle zone edificabili in Ticino² fornisce una visione focalizzata sui seguenti temi:

- estensione complessiva;
- tipologia delle principali destinazioni (residenziale, mista o lavorativa) e d'intensità di sfruttamento (estensiva R2, semi-intensiva R3-R4 e intensiva R5-R6);
- distribuzione spaziale;
- potenziale teorico di unità insediative (UI) a saturazione (pieno sfruttamento delle potenzialità edilizie ammesse);
- potenziale teorico di unità insediative a 15 anni nelle riserve (nei terreni liberi e in quelli già edificati ma che non sfruttano appieno le potenzialità edificatorie).

² Ufficio del Piano Direttore, *Stato delle zone edificabili in Ticino, Studio di base per le proposte di modifiche del Piano direttore ai nuovi disposti della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)*, maggio 2017.

I dati sono declinati alla scala cantonale, regionale e sovracomunale (spazi funzionali) a dipendenza della loro significatività. Un particolare sguardo è poi offerto incrociando tali dati con il grado d'allacciamento del trasporto pubblico che per la legge federale sulla pianificazione del territorio rappresenta un importante fattore di coordinamento con lo sviluppo degli insediamenti.

La fonte dei dati è quella della banca dati cantonale riguardante estensione e tipologia delle zone edificabili, a cui sono stati aggiunti i dati forniti nel 2015/2016 dai Comuni sul compendio dello stato dell'urbanizzazione (sfruttamento delle zone edificabili).

Nello studio di base sullo stato delle zone edificabili il Dipartimento del territorio indica che il calcolo delle potenzialità di unità insediative a saturazione, come pure quello delle riserve a 15 anni, riprende, adattandolo alla qualità dei dati disponibili, i principi utilizzati per il calcolo della contenibilità dei piani regolatori. Per le riserve a 15 anni vengono in più integrati i principi di calcolo della Confederazione (100% del potenziale dei terreni liberi e 1/3 del potenziale dei terreni sotto sfruttati). Ciò permette un'analisi dello stato delle zone edificabili coerente e lineare alle diverse scale d'indagine, come pure coerente con il metodo della Confederazione.

1.3. Direttive tecniche sulle zone edificabili

Le *Direttive tecniche sulle zone edificabili* sono state approvate nel 2014 dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente e dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

Il metodo descritto nelle direttive è determinante per la collaborazione tra Confederazione e Cantoni per quanto riguarda le zone edificabili, segnatamente in relazione alla dimensione complessiva della zona edificabile all'interno del Cantone. Per quel che concerne la distribuzione delle zone edificabili nei Comuni, i Cantoni hanno invece un grande margine di manovra nella scelta del metodo da applicare.

Capacità cantonale e tasso di sfruttamento

Il dimensionamento delle zone edificabili in zone per l'abitazione, miste e centrali è calcolato in base al consumo di superficie delle zone edificabili, cioè la superficie edificabile per abitante e persona occupata. Sulla base dei dati della statistica delle zone edificabili è stato calcolato il consumo di superficie delle zone edificabili dei Comuni svizzeri. L'Ufficio federale di statistica ha definito 22 tipi di Comuni. Il valore massimo che il Cantone può computare per il consumo di superficie delle zone edificabili dei singoli Comuni corrisponde al valore raggiunto dalla metà di tutti i Comuni della rispettiva tipologia (valore mediano). Il Cantone calcola la capacità cantonale e il tasso di sfruttamento sulla base dei parametri indicati nelle direttive.

Tasso di sfruttamento del 99,6% e misure per raggiungere la soglia del 100%

Il tasso di sfruttamento cantonale corrisponde al numero di abitanti e di persone occupate stimate fra 15 anni, diviso per la capacità cantonale calcolata. Il rapporto esplicativo della consultazione del 2017³ indicava che secondo il calcolo federale il Canton Ticino

³ Consiglio di Stato, *Rapporto esplicativo delle proposte di modifiche del Piano direttore ai nuovi disposti della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)*, maggio 2017, Consultazione ai sensi dell'art. 11 LST.

raggiungeva un tasso di sfruttamento delle sue zone edificabili pari al 100%. Il calcolo per il periodo pianificatorio 2018-2033 indica ora un tasso di sfruttamento del 99,6%. Il nuovo calcolo si basa sull'estensione delle zone edificabili al 17 marzo 2017, gli addetti al 2015 e la popolazione residente al 2016.

La popolazione e il numero di persone occupate che fra 15 anni risiederanno nelle zone per l'abitazione, miste e centrali sono stimate sulla base dei dati attuali e del tasso di crescita della popolazione e delle persone occupate definite nello scenario scelto. Le misure della scheda R6 per garantire un corretto dimensionamento delle zone edificabili sono conformi alle richieste dell'integrazione della guida alla pianificazione, secondo la quale i Cantoni che presentano un tasso compreso fra il 95% e il 100% devono indicare nel piano direttore le misure per raggiungere la soglia del 100%.

Territori soggetti allo spopolamento

Le direttive indicano che per i territori soggetti a spopolamento determinate facilitazioni dovrebbero essere subordinate al fatto che, per questi territori, vanno trovate misure ad hoc. La scheda R6 prevede possibili deroghe all'obbligo di misure di salvaguardia della pianificazione e ai termini per l'elaborazione del programma d'azione e dell'adattamento dei piani regolatori per i Comuni del retroterra e della montagna che presentano, negli ultimi dieci anni, uno stato di equilibrio o di declino demografico (scheda R6, Compiti, punto 4.1.f).

Gestione delle zone per il lavoro

A causa dell'eterogeneità e della complessità delle situazioni non è possibile definire dei valori sostenibili per le zone per il lavoro. Vista la mancanza di criteri quantitativi occorre avvalersi di indicazioni qualitative. La condizione necessaria per procedere a nuovi azionamenti è che esista a livello cantonale una gestione delle zone per il lavoro che possa giustificare il fabbisogno.

L'obiettivo della gestione delle zone per il lavoro è quello di ottimizzare costantemente, a livello regionale, l'uso parsimonioso e adeguato del suolo. Al contempo essa si preoccupa di mettere a disposizione le superfici e gli spazi richiesti dall'economia e di sostenere lo sviluppo delle aree secondo le indicazioni delle autorità e della politica.

Dall'11 giugno al 31 agosto 2018 il Consiglio di Stato ha messo in consultazione la proposta di revisione dell'8 maggio 2018 della scheda R7 Poli di sviluppo economico e il rapporto esplicativo *Aree industriali-artigianali e poli di sviluppo economico: analisi e proposta di strategia*. La proposta di revisione risponde anche alle esigenze della Confederazione; ai Cantoni è chiesto di adottare misure più incisive contro la dispersione degli insediamenti e di verificare e precisare la strategia per le zone lavorative. Il Consiglio di Stato propone anche la modifica del titolo della scheda R7 in *Zone per il lavoro e poli di sviluppo economico*, che oltre a suggerire una procedura differente per l'istituzione di poli di sviluppo economico, allarga il suo campo d'azione alle zone per il lavoro in generale.

Zone per il turismo e il tempo libero

Anche le zone per il turismo e il tempo libero, le zone di traffico all'interno delle zone edificabili e altri tipi di zone edificabili fanno parte di quelle zone destinate di principio ad essere edificate e quindi potenzialmente causa dello sviluppo disordinato degli insediamenti. Queste zone vengono considerate a livello cantonale in modo molto diverso. Per il momento le direttive non definiscono delle indicazioni quantitative o qualitative. I Cantoni dovranno monitorare lo sviluppo di queste zone edificabili nel rapporto che devono

elaborare ogni quattro anni, nel quale andranno giustificati eventuali incrementi. Occorre prestare particolare attenzione anche alla questione relativa alle abitazioni secondarie.

La scheda R6 indica che nelle regioni turistiche attorno ai laghi Verbano e Ceresio, in particolare nelle zone centrali e ben servite dal trasporto pubblico, va limitata la trasformazione di abitazioni esistenti in residenze secondarie. Il tasso di occupazione delle residenze secondarie va migliorato, in particolare attraverso programmi di marketing e di promozione turistica. Inoltre, l'industria alberghiera va sostenuta anche mediante misure pianificatorie specifiche (scheda R6, Misure, punti 3.4.b e c).

2. LA PROPOSTA DEL CANTONE

Il Cantone Ticino attua la revisione della legge federale sulla pianificazione attraverso l'adattamento delle seguenti schede del Piano direttore cantonale:

- R1 *Modello territoriale cantonale*;
- R6 *Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili* (nuova denominazione, prima: Sviluppo e contenibilità del PR);
- R10 *Qualità degli insediamenti* (prima: Spazi pubblici e qualità dello spazio costruito).

Le schede R1 Modello territoriale cantonale, R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili e R10 Qualità degli insediamenti del 20 maggio 2009 sono state modificate in parte o totalmente.

Tabella 1: Procedura delle modifiche del Piano direttore n. 12

Data	Autore	Oggetto
01.05.2014	Consiglio federale	Entra in vigore la revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 15 giugno 2012.
19.06 -19.10.2017	Consiglio di Stato	Consultazione delle proposte di modifiche delle schede R1, R6 e R10 del 31 maggio 2017 ai sensi dell'art. 11 LST.
28.2.2018	Ufficio federale dello sviluppo territoriale	Rapporto d'esame preliminare delle proposte di modifiche delle schede R1, R6 e R10.
27.6.2018	Consiglio di Stato	Adozione delle modifiche delle scheda R1, R6 e R10 e pubblicazione dal 3 settembre al 3 ottobre 2018 ai sensi dell'art. 13 LST.
05.07.2018	Dipartimento del territorio	Trasmissione all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale delle schede con richiesta di approvazione federale.
18.10.2018	Ricorrenti	Termine per la presentazione dei ricorsi contro le modifiche delle schede R1, R6, R10.
20.11.2018	Dipartimento del territorio	Informazione all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale sui ricorsi contro le modifiche delle schede R1, R6 e R10.
19.12.2018	Consiglio di Stato	Messaggio n. 7616 concernente le osservazioni ai ricorsi contro le modifiche delle schede R1, R6 e R10 del 27 giugno 2018.
06.02.2019	Consiglio di Stato	Messaggio n. 7630 concernente la modifica della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST) e richiesta di approvazione di un credito di CHF 5'000'000.- da destinare al fondo cantonale per lo sviluppo centripeto.

Data	Autore	Oggetto
01.05.2019	Ufficio federale dello sviluppo territoriale	Informazione sullo stato dei piani direttori cantonali. Contro le modifiche del piano direttore del Cantone Ticino sono ancora pendenti dei ricorsi. Fino alla loro evasione da parte del Gran Consiglio, il Consiglio federale non potrà approvare il piano direttore anche se avrà concluso l'esame e trasmesso i risultati per consultazione al Consigliere di Stato competente. Sino all'approvazione il Cantone Ticino non può delimitare nuove aree edificabili.
15.08.2019	Ufficio federale dello sviluppo territoriale	Bozza del rapporto d'esame sulle modifiche del Piano direttore cantonale n. 11 e 12 per la consultazione degli uffici federali e del Dipartimento del territorio.

Il *Rapporto sulla consultazione ed esplicativo* accompagna le modifiche delle schede e completa la documentazione; in particolare riassume i temi principali sollevati nella consultazione e formula le relative risposte del Consiglio di Stato.

Le schede di piano direttore di dato acquisito entrano in vigore con la loro crescita in giudicato – in questo caso, quindi, con la decisione dei ricorsi da parte del Gran Consiglio – e sono in seguito trasmesse al Consiglio federale per approvazione (art. 15 cpv. 2 e 3 LST). Come indicato nella tabella 1, il 5 luglio 2018 il Dipartimento del territorio ha già trasmesso le modifiche del Piano direttore n. 12 all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e il 20 novembre 2018 l'ha informato sui ricorsi. Questa prassi è già stata applicata altre volte e ha lo scopo di anticipare l'informazione dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale.

Il Consiglio di Stato ha presentato il messaggio con le osservazioni ai ricorsi il 19 dicembre 2018. Per rispettare il termine del 1° maggio 2019 per l'adattamento del piano direttore ai requisiti della revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio, la Commissione speciale per la pianificazione del territorio avrebbe dovuto firmare il suo rapporto entro il 27 febbraio 2019 in modo da permettere al Gran Consiglio di decidere i ricorsi nella sessione dell'11 marzo 2019, l'ultima della legislatura 2015-2019. Ciò non è evidentemente stato possibile, già solo per il rispetto delle disposizioni della legge sulla procedura amministrativa (LPAm, RL 165.100)⁴.

2.1. Scheda R1, modello territoriale cantonale

Il modello territoriale è articolato su due piani:

- il piano delle relazioni esterne, costituito dalle scale internazionale, transfrontaliera e intercantonale;
- il piano delle relazioni interne, qualificato dalle scale cantonale e regionale-locale.

Il Cantone Ticino aveva già integrato la strategia cantonale di sviluppo territoriale nella revisione del Piano direttore cantonale del 20 maggio 2009, segnatamente nella scheda R1 Modello territoriale. Il modello territoriale è articolato su due piani, il piano delle relazioni esterne e quello delle relazioni interne.

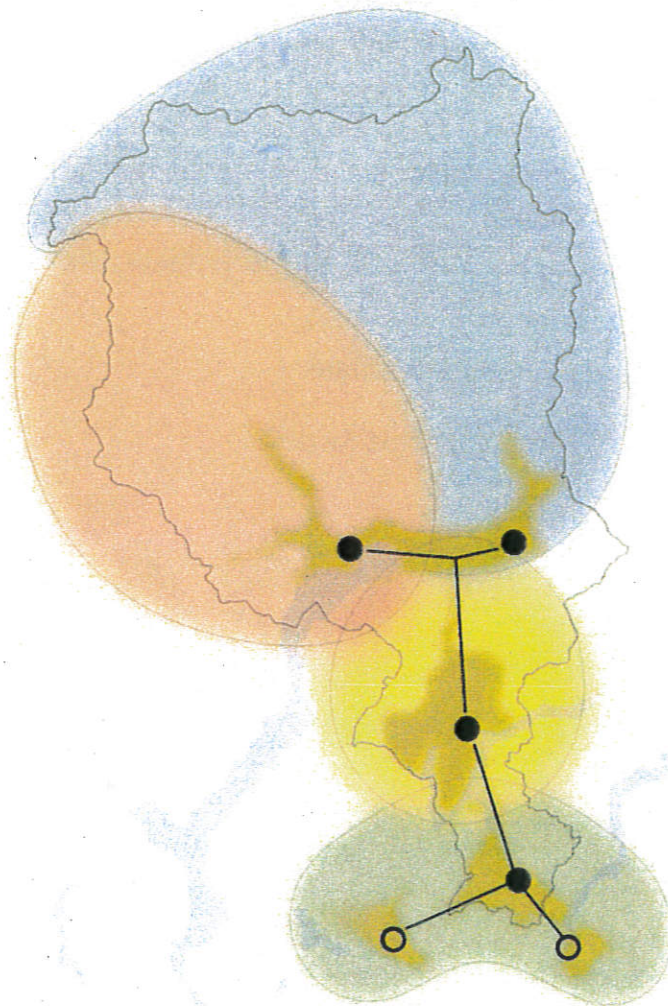
⁴ Cfr. Titolo VI, art. 100-111 LPAm, Del Gran Consiglio quale autorità di ricorso. Considerata la complessità del tema, la commissione ha anche accordato dei termini superiori ai 15 giorni per la replica e la duplice (art. 109 LPAm).

Per le relazioni esterne, il modello postula un'azione strutturata attorno a due assi: il primo, volto a consolidare il ruolo del Cantone nelle dinamiche interne all'area nazionale, il secondo, volto a rafforzare la posizione del Cantone nel contesto transfrontaliero e internazionale.

Per quanto riguarda le relazioni interne, la Città Ticino era composta da tre aree (Locarnese e Vallemaggia, Bellinzonese e Tre Valli, Luganese e Mendrisiotto) e quattro agglomerati. Ora – con le modifiche della scheda R1 – essa è composta dai quattro agglomerati di Locarno, Bellinzona, Lugano e Chiasso con le rispettive aree d'influenza.

Le modifiche riguardano le relazioni interne, la Città-Ticino, che è composta da quattro agglomerati. I quattro agglomerati di Locarno, Bellinzona, Lugano e Chiasso-Mendrisio, con le rispettive aree d'influenza, formano una rete urbana caratterizzata da intensi scambi e relazioni, grazie anche al sistema ferroviario regionale. All'interno di questa rete – anche attraverso le politiche regionali di promozione economica, del turismo e di sviluppo territoriale e della mobilità – ogni agglomerato e rispettiva area d'influenza sviluppa la sua identità e le sue vocazioni in un'ottica di rafforzamento della coesione e degli equilibri territoriali dell'intero Cantone.

Figura 1: Nuovo schema del modello territoriale cantonale: quattro agglomerati con le rispettive aree d'influenza (scheda R1, capitolo 2. Indirizzi)



Crescita demografica e dei posti di lavoro

Secondo gli uffici di statistica federale e cantonale, rispetto al 2015 all'orizzonte 2030 la popolazione ticinese crescerà di circa 46'000 abitanti e all'orizzonte 2040 di circa 66'000 (scenario medio). Al 2040 si ipotizza una crescita di circa 39'000 posti di lavoro rispetto al 2015.

Tabella 2: Ripartizione della popolazione e dei posti di lavoro al 2040 (scheda R1, Indirizzi)

Agglomerato e rispettiva area d'influenza	Ripartizione della popolazione al 2040	Ripartizione dei posti di lavoro al 2040
Mendrisiotto	16%	20%
Luganese	43%	47%
Locarnese e Valli	19%	15%
Bellinzonese e Tre Valli	22%	18%

Spazi funzionali

Negli spazi funzionali si declinano le diverse vocazioni del territorio cantonale e gli obiettivi di sviluppo territoriale, in particolare quelli relativi agli insediamenti e agli spazi liberi verdi. In quest'ambito:

- il *centro* e il *suburbano* rappresentano il territorio a vocazione urbana;
- il *periurbano* rappresenta il territorio a vocazione residenziale;
- il *retroterra* e la *montagna* rappresentano il territorio della tradizione.

Progetto territoriale Svizzera

L'impostazione del modello territoriale cantonale è coerente con il Progetto territoriale Svizzera, che si basa su tre strategie:

- creare aree d'intervento e rafforzare la rete policentrica formata da città e Comuni;
- valorizzare gli insediamenti e i paesaggi;
- armonizzare traffico, energia e sviluppo territoriale.

Figura 2: Le aree d'intervento del Progetto territoriale Svizzera



Le aree d'intervento non corrispondono ai confini comunali, cantonali o nazionali. Esse possono sovrapporsi e ognuna di esse comprende sia spazi d'importanza rurale che d'impronta urbana. La Città Ticino fa parte delle aree d'intervento caratterizzate da città di

piccole e medie dimensioni e le rispettive aree d'influenza, mentre la Regione del San Gottardo fa parte delle aree d'intervento alpine⁵.

Coordinamento fra insediamenti e trasporti

Nell'ambito degli insediamenti, il piano direttore deve indicare le misure volte ad assicurare il coordinamento fra gli insediamenti e i trasporti, nonché un'urbanizzazione razionale che permetta di risparmiare superfici (art. 8a cpv. 1 lett. b LPT). Inoltre, gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione e limitati nella loro estensione. In particolare occorre ripartire razionalmente i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro e pianificarli prioritariamente in luoghi dotati di una rete adeguata di trasporti pubblici; (art. 3 cpv. 3 lett. a LPT).

I contenuti minimi sono:

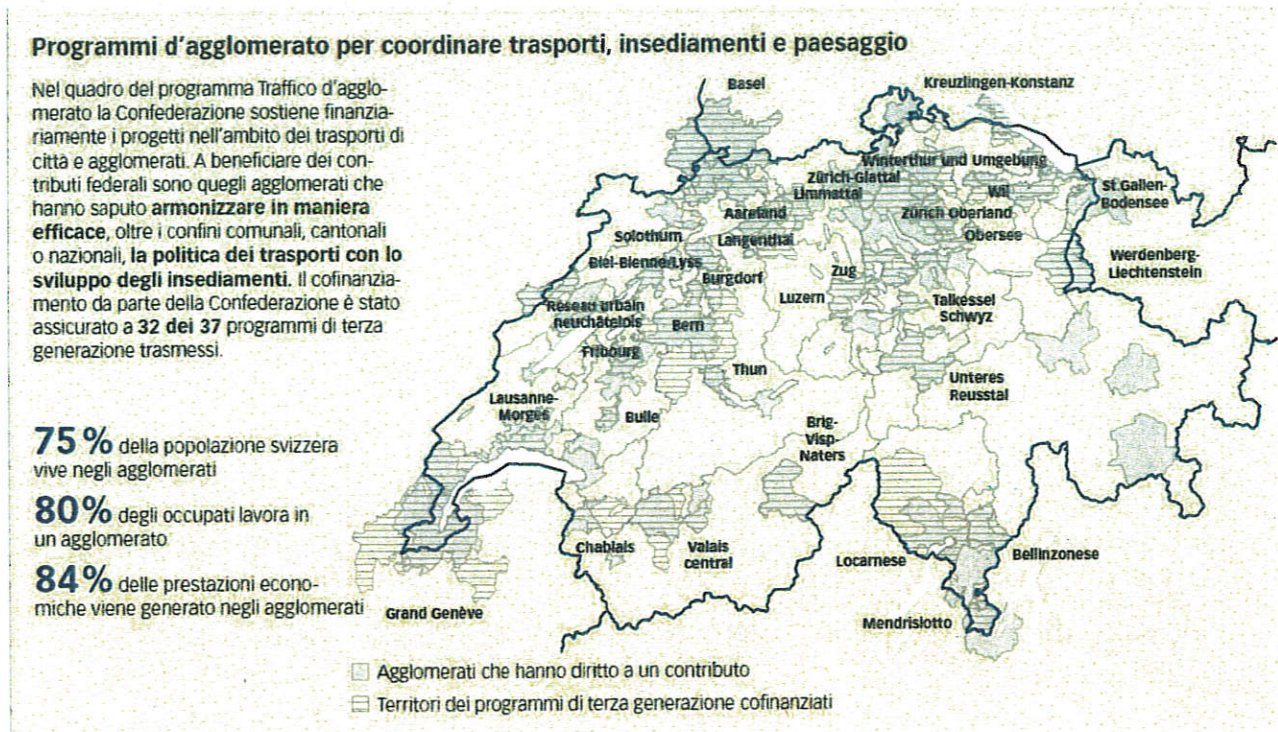
1. Principi pianificatori per un'urbanizzazione razionale che permetta di risparmiare superfici.
2. Definizione di requisiti in materia di urbanizzazione per il comprensorio insediativo, i poli di sviluppo, i grandi generatori di traffico e per nuovi luoghi destinati all'abitazione e al lavoro, riservando un'attenzione speciale a un'accessibilità con i mezzi di trasporto pubblici adeguata ai vari tipi di spazi.
3. Garanzia del coordinamento tra le misure dei programmi d'agglomerato e quanto stabilito nel piano direttore.
4. Garanzia del coordinamento tra i contenuti del piano direttore e i piani settoriali della Confederazione.

Le schede R/M2-5 concernenti gli agglomerati del Locarnese, Luganese, Bellinzonese e Mendrisiotto, adottate dal Consiglio di Stato il 27 giugno 2018 e oggetto del messaggio 7615 del 19 dicembre 2018, assicurano il coordinamento tra i programmi d'agglomerato e il Piano direttore cantonale. La concentrazione insediativa va promossa nei luoghi ben allacciati al trasporto pubblico e alla mobilità lenta; i programmi d'agglomerato precisano i progetti prioritari.

⁵ Il Progetto territoriale Svizzera definisce quattro aree d'intervento a carattere metropolitano (Zurigo, Basilea, l'area metropolitana del Lemano e la regione della capitale Svizzera), cinque aree d'intervento caratterizzate da città di piccole e medie dimensioni (Lucerna, Città Ticino, Arco giurassiano, Aareland e della Svizzera nord-orientale) e tre aree d'intervento alpine (Regione del San Gottardo, Alpi occidentali e Alpi orientali).

Perimetri dei programmi d'agglomerato

Figura 3: Agglomerati che hanno diritto a un contributo e territori dei programmi di terza generazione cofinanziati (Proposta del Consiglio federale, messaggio 18.065 del 14 settembre 2018)



La Legge federale del 22 marzo 1985 concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata e di altri mezzi a destinazione vincolata per il traffico stradale e aereo (LUMin; RS 725.116.2) stabilisce che il Consiglio federale, consultati i Cantoni, designa le città e gli agglomerati che hanno diritto ai «*contributi per le infrastrutture che rendono più efficiente e durevole il sistema globale dei trasporti nelle città e negli agglomerati*» (art. 17a cpv. 1 LUMin). A tal fine, si basa sulla classificazione dell'Ufficio federale di statistica (art. 17b cpv. 2 LUMin). La relativa ordinanza (OUMin; RS 725.116.21) indica le città e gli agglomerati aventi diritto a contributi (art. 19 cpv. 1 OUMin)⁶.

L'art. 19 cpv. 2 OUMin precisa che hanno diritto a contributi anche parti di provvedimento o pacchetti di provvedimenti che parzialmente o completamente non concernono città o agglomerati, se i loro benefici riguardano prevalentemente l'agglomerato o gli agglomerati confinanti.

⁶ L'allegato 4 OUMin elenca città e agglomerati aventi diritto ai contributi, tra i quali:

Bellinzona

Comuni: Arbedo-Castione, Bellinzona, Cadenazzo, Lumino, San Vittore, Sant'Antonino, Chiasso-Mendrisio

Comuni: Balerna, Breggia, Brusino Arsizio, Castel San Pietro, Chiasso, Coldrerio, Mendrisio, Morbio Inferiore, Novazzano, Riva San Vitale, Stabio, Vacallo; *Comuni esteri:* ... (55).

Locarno

Comuni: Ascona, Avegno Gordevio, Brione sopra Minusio, Centovalli, Cugnasco-Gerra, Gambarogno, Gordola, Lavertezzo, Locarno, Losone, Maggia, Minusio, Muralto, Orselina, Ronco sopra Ascona, Tenero-Contra, Terre di Pedemonte.

Lugano

Comuni: Agno, Alto Malcantone, Aranno, Bedano, Bedigliora, Bioggio, Bissone, Cademario, Cadempino, Canobbio, Capriasca, Caslano, Collina d'Oro, Comano, Croglio, Cureglia, Curio, Grancia, Gravesano, Lamone, Lugano, Magliaso, Manno, Maroggia, Massagno, Melano, Melide, Mezzovico-Vira, Monteceneri, Monteggio, Morcote, Muzzano, Neggio, Novaggio, Origgio, Paradiso, Ponte Capriasca, Ponte Tresa, Porza, Pura, Rovio, Savosa, Sorengo, Torricella-Taverne, Vernate, Vezia, Vico Morcote; *Comuni esteri:* ... (12).

Il programma d'agglomerato del Locarnese (PALoc3) comprende anche i Comuni di Brissago, Onsernone, Cevio, Bosco Gurin, Campo Vallemaggia, Cerentino, Linescio, Mergoscia, Vogorno, Corippo, Brione Verzasca, Frasco e Sonogno sebbene non facciano parte dei Comuni elencati nell'allegato 4 OUMin.

La regione delle Tre Valli fa parte dell'area d'influenza dell'agglomerato del Bellinzonese, ma è esclusa dal relativo programma (PAB3). I Comuni di Biasca e di Riviera non possono pertanto beneficiare dei finanziamenti previsti dalla legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali. Il Bellinzonese e le Tre Valli fanno parte del programma San Gottardo 2020, ma nemmeno questo permette ai Comuni di Biasca e di Riviera di beneficiare dei finanziamenti previsti dalla legge concernente l'utilizzazione delle imposte sugli oli minerali.

Il programma d'agglomerato del Locarnese ha ripreso il perimetro del piano regionale dei trasporti del Locarnese e Vallemaggia. Per il Bellinzonese e le Tre Valli erano invece stati allestiti due distinti piani dei trasporti. Il programma d'agglomerato del Bellinzonese ha ripreso solo il perimetro del primo. L'esclusione delle Tre Valli dai programmi d'agglomerato ha pertanto delle ragioni storiche e statistiche.

Nella sua duplice del 20 marzo 2019 il Consiglio di Stato osserva: «*L'integrazione delle Tre Valli nel perimetro d'agglomerato del bellinzonese potrà essere esaminata in vista dell'allestimento dei Programmi d'agglomerato di quinta generazione, tenendo conto dei criteri che saranno stabiliti dalla Confederazione*».

2.2. Scheda R6, sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili

Sviluppo degli insediamenti centripeto e rinnovamento degli insediamenti

Nell'ambito degli insediamenti, il piano direttore deve indicare le misure finalizzate a uno sviluppo degli insediamenti centripeto e di elevata qualità e le misure volte a rafforzare il rinnovamento degli insediamenti (art. 8a cpv. 1 lett. c ed e LPT). Gli insediamenti devono essere strutturati secondo i bisogni della popolazione e limitati nella loro estensione. In particolare, oltre a ripartire razionalmente i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro, occorre adottare misure per migliorare l'uso di superfici inutilizzate o non sufficientemente utilizzate in zone edificabili e le possibilità di densificazione delle superfici insediative (art. 3 cpv. 3 lett. a^{bis} LPT).

I contenuti minimi sono:

1. Principi e indicazioni in materia di pianificazione nell'ottica di una densificazione e di un rinnovamento degli insediamenti volti allo sfruttamento coerente delle riserve interne.
2. Incarico di verificare e ottimizzare le legislazioni cantonali e comunali in materia di pianificazione e costruzione con l'obiettivo di definire le condizioni quadro per la densificazione.
3. Requisiti a cui i Comuni devono attenersi per l'elaborazione dei propri obiettivi di sviluppo in materia di qualità degli insediamenti (qualità abitativa, polifunzionalità e riduzione del traffico).
4. Principi e indicazioni in materia di pianificazione concernenti i comprensori da sottoporre a cambiamento di destinazione, rinnovamento e riqualificazione, che tengano conto anche delle capacità delle reti di trasporti.
5. Principi e indicazioni in materia di pianificazione concernenti la presa in considerazione dell'Inventario federale degli abitati meritevoli di protezione.

6. Obiettivi e misure volte ad assicurare un'offerta di abitazioni commisurata a tutte le esigenze e, in particolare, a promuovere la costruzione di abitazioni a prezzi accessibili, per famiglie e anziani, nei Cantoni in cui sono manifestamente necessari interventi in questo settore.

Gli indirizzi della scheda R6 definiscono lo sviluppo centripeto di qualità. Le misure per raggiungere questo scopo si articolano su quattro punti:

1. Sfruttare le zone edificabili in vigore.
2. Adeguare il dimensionamento delle zone edificabili.
3. Elaborare e attuare un programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità.
4. Garantire gli alloggi a pigione sostenibile e favorire le abitazioni primarie.

La scheda R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili definisce lo sviluppo centripeto di qualità (scheda R6, capitolo 2. Indirizzi).

Lo sviluppo centripeto di qualità

Lo sviluppo insediativo del Cantone è declinato in funzione del Modello territoriale, illustrato nella scheda R1, secondo i seguenti indirizzi:

- a. Le zone edificabili comunali devono essere dimensionate secondo gli obiettivi di sviluppo all'orizzonte di 15 anni, stabiliti in funzione della crescita auspicata a livello locale, regionale e cantonale.
- b. La qualità abitativa e di vita va incrementata attraverso misure volte a garantire sufficienti spazi liberi e verdi, l'offerta di servizi e di luoghi d'aggregazione, un senso di identità e appartenenza al territorio, una mescolanza generazionale e sociale (data anche da alloggi economicamente sostenibili), un senso di sicurezza nei quartieri, la mescolanza delle funzioni.
- c. Gli spazi pubblici e le aree verdi vanno interconnessi, valorizzati e promossi quale trama per la definizione delle costruzioni e come elementi indispensabili alla qualità di vita.
- d. La crescita di popolazione e posti di lavoro va affrontata attraverso uno sfruttamento più efficace e razionale delle zone edificabili esistenti, in particolare con la mobilitazione e il riordino delle riserve (terreni sotto sfruttati e terreni liberi).
- e. La priorità d'intervento nella mobilitazione delle riserve va posta nei luoghi strategici (cioè ben allacciati al trasporto pubblico, dotati di servizi e infrastrutture alla popolazione e all'economia, lungo i principali assi stradali urbani e nei centri), nel rinnovamento o nella sostituzione degli edifici esistenti, nella riqualifica urbanistica di quartieri vetusti e nella riconversione e recupero di aree dismesse.
- f. L'incremento delle potenzialità edificatorie è ammesso nei luoghi strategici, nella misura in cui il potenziale del riordino e della mobilitazione delle riserve non fosse sufficiente per conseguire gli obiettivi di sviluppo e solo se l'incremento è compatibile con la corretta capacità complessiva delle zone edificabili, con gli obiettivi di qualità urbanistica e con la funzionalità delle infrastrutture di urbanizzazione.
- g. La riduzione delle potenzialità edificatorie, va perseguita nei luoghi che, per caratteristiche morfologiche, mancanza d'urbanizzazione o poiché esposti a pericoli, sono inadatti all'edificazione, si prestano manifestamente ad altre funzioni (ad esempio agricola) e nei luoghi sensibili, dove le potenzialità edificatorie concesse sollevano problemi d'inserimento paesaggistico (ad esempio nei pressi di nuclei, di beni culturali, lungo le rive dei laghi).

- h. Lo sviluppo e l'aumento della densità insediativa è coordinato con la salvaguardia e la promozione di alloggi a pigione sostenibile, tenendo conto del Piano cantonale dell'alloggio. La trasformazione di abitazioni primarie esistenti in residenze secondarie va regolata nelle località turistiche attorno ai laghi.
- i. Lo sviluppo e l'aumento della densità insediativa è coordinato con la capacità delle reti di mobilità esistenti e di quelle pianificate, in particolare del trasporto pubblico e della mobilità lenta.

Garanzia delle dimensioni delle zone edificabili

Ogni Cantone definisce le misure volte ad assicurare la conformità delle zone edificabili alla legge federale (art. 8a cpv. 1 lett. d LPT). Le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni. Le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte. L'ubicazione e le dimensioni vanno coordinate al di là dei confini comunali. Un terreno può essere assegnato a una zona edificabile se è idoneo all'edificazione, se sarà prevedibilmente necessario all'edificazione, urbanizzato ed edificato entro 15 anni, se le superfici coltivate non sono frazionate, se la sua disponibilità è garantita sul piano giuridico e se l'assegnazione consente di attuare quanto disposto nel piano direttore (art. 15 LPT).

I contenuti minimi sono:

1. Calcolo e indicazione della situazione delle zone edificabili cantonali

Per il calcolo preciso, la guida rimanda alle direttive tecniche sulle zone edificabili.

2. Informazioni sulle zone edificabili

Tutti i piani direttori cantonali contengono principi e indicazioni sulle priorità cui attenersi per lo sviluppo delle zone edificabili e misure per la densificazione o lo sviluppo nelle zone edificabili esistenti. Il Cantone formula una strategia contenente misure finalizzate allo spostamento di zone edificabili all'interno del suo territorio; stabilisce inoltre in quali Comuni o comprensori le zone edificabili sono ancora sovradimensionate o manifestamente ubicate in un luogo non idoneo e in che modo possano essere spostate, definendo l'ulteriore procedura da seguire nonché le basi legali necessarie. Il Cantone formula le indicazioni necessarie affinché venga prestata la massima attenzione alla conservazione delle superfici per l'avvicendamento delle colture. Inoltre stabilisce se è possibile espandere le zone edificabili.

Hanno zone edificabili sovradimensionate i Cantoni che presentano un tasso di sfruttamento inferiore al 100%. Questi Cantoni indicano le misure con cui intendono adempiere le esigenze della legge federale e la relativa tempistica. I Cantoni con zone edificabili troppo grandi dovranno, in linea di massima, compensare i nuovi azzonamenti. Questi ultimi dovranno essere previsti nel piano direttore cantonale.

3. Strumenti in caso di dezonamenti

Ogni Cantone crea le necessarie premesse affinché vengano cautelate le superfici che si potrebbero rendere necessarie per effettuare dezonamenti, indicando inoltre che, al più tardi dopo cinque anni, procederà all'esecuzione sostitutiva qualora fino a quel momento l'autorità competente non abbia adottato alcuna decisione in merito al dezonamento.

4. Coordinamento sovracomunale delle dimensioni delle zone edificabili

Il Cantone indica nel proprio piano direttore in che modo deve essere organizzata la procedura di coordinamento delle dimensioni delle zone edificabili al di là dei confini comunali. A tal proposito, può formulare criteri per la collaborazione, designare come spazi di collaborazione alcuni spazi esistenti o delimitare specifici spazi nel piano direttore.

5. Controlling

Nel proprio piano direttore il Cantone illustra le modalità di controllo adottate in fase di attuazione e le misure intraprese per garantire l'applicazione di quanto disposto.

Verifica del dimensionamento delle zone edificabili

La scheda R6 descrive il metodo di calcolo e i criteri per la verifica del dimensionamento delle zone edificabili dei piani regolatori (scheda R6, Allegato 1: Schema della procedura di verifica delle zone edificabili in vigore, Allegato 2: Tabella per il calcolo della contenibilità delle zone edificabili in vigore). I parametri per fissare gli obiettivi di crescita delle unità insediative all'orizzonte di 15 anni si fondano sulle previsioni statistiche, ponderate con gli obiettivi del modello territoriale e le prognosi di sviluppo indicate nelle schede dei programmi d'agglomerato.

I Cantoni hanno un grande margine di manovra nella scelta del metodo per calcolare la distribuzione delle zone edificabili nei Comuni. Il Consiglio di Stato ha assegnato i principali compiti di attuazione della scheda R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili ai Comuni.

I principali compiti di attuazione della scheda R6 e i relativi termini sono assegnati ai Comuni. In particolare, i Comuni:

- entro *un anno* dall'entrata in vigore della scheda, verificano il dimensionamento delle zone edificabili dei piani regolatori;
- nel caso di zone edificabili sovradimensionate, adottano *subito* misure di salvaguardia della pianificazione;
- entro *tre anni*, elaborano il programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità;
- entro *cinque anni*, concludono la procedura di adattamento dei piani regolatori.

Nei dettagli, la ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni è definita come segue (scheda R6, capitolo 4. Compiti).

4.1 Livello comunale

- a. I Comuni verificano il dimensionamento delle zone edificabili dei PR. Il risultato, comprensivo della tabella della contenibilità e del compendio dello stato dell'urbanizzazione, va trasmesso alla Sezione dello sviluppo territoriale al più tardi entro 1 anno dall'entrata in vigore della presente scheda.
- b. I Comuni con zone edificabili sovradimensionate devono adottare subito le necessarie misure di salvaguardia della pianificazione.
- c. Tutti i Comuni elaborano il programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità ai sensi della misura 3.3 entro tre anni dall'entrata in vigore della presente scheda.
- d. Con l'entrata in vigore della presente scheda, ogni nuova variante pianificatoria in procedura ordinaria o revisione dei PR che incide in maniera significativa sul dimensionamento del PR e sull'assetto del territorio insediativo va accompagnata dal programma d'azione comunale.
- e. La procedura di adattamento dei PR in base al programma d'azione comunale dovrà concludersi, al più tardi, entro 5 anni dall'entrata in vigore della presente scheda.
- f. Deroghe all'obbligo di misure di salvaguardia della pianificazione e ai termini per l'elaborazione del programma d'azione e dell'adattamento dei piani regolatori sono

possibili per i Comuni del retroterra e della montagna che presentano, negli ultimi 10 anni, uno stato di equilibrio o declino demografico.

- g. I Comuni che stanno già elaborando dei piani strategici (piani direttori comunali, masterplan o altri studi di base simili) li coordinano con i contenuti del programma.
- h. I Comuni nelle regioni turistiche attorno ai laghi Verbano e Ceresio introducono nei loro Piani regolatori norme atte a regolare e limitare la trasformazione di abitazioni primarie esistenti in residenze secondarie, in particolare nelle zone centrali e ben servite dal trasporto pubblico; inoltre, mediante misure pianificatorie specifiche, sostengono l'industria alberghiera.

4.2 Livello cantonale

- a. La Sezione dello sviluppo territoriale valuta la plausibilità del dimensionamento del PR trasmessa dai Comuni e ne dà loro riscontro al più tardi entro 3 mesi dalla ricezione. Nel caso di mancata conferma della plausibilità, la SST informa il Dipartimento del territorio, che può ordinare il rifacimento del calcolo.
- b. In mancanza della consegna della tabella di contenibilità e del compendio, nonché dell'allestimento del programma entro i termini fissati, il Dipartimento del territorio sospende le procedure di modifica dei piani regolatori. Sono possibili eccezioni per modifiche urgenti e sostenute da un preminente interesse pubblico.
- c. La Sezione dello sviluppo territoriale assicura la consulenza ai Comuni per l'elaborazione del programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità.
- d. Per i Comuni inadempienti è applicato dal Consiglio di Stato il principio della sostituzione ai sensi dell'art. 3 LST. Lo stesso Consiglio concede le deroghe di cui alla lett f. dei compiti comunali.

Zone edificabili sovradimensionate

Le zone edificabili sovradimensionate rispetto agli obiettivi di crescita per i prossimi 15 anni vanno ridimensionate riducendo le potenzialità in base al programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (scheda R6, punto 3.2.d).

2.2.1. Metodo scelto dal Canton Sciaffusa

Il Cantone di Sciaffusa, dopo le sue verifiche, ha suddiviso i Comuni in tre categorie, con diversi termini per la revisione del piano regolatore:

- i Comuni nei quali le zone residenziali, miste e centrali necessarie per i prossimi 15 anni sono sovradimensionate più del 5% devono esaminare le proprie zone edificabili entro tre anni;
- i Comuni nei quali le zone residenziali, miste e centrali necessarie per i prossimi 15 anni sono sovradimensionate tra lo 0 e il 5% devono esaminare le proprie zone edificabili entro cinque anni;
- tutti gli altri Comuni devono esaminare le proprie zone edificabili entro dieci anni.

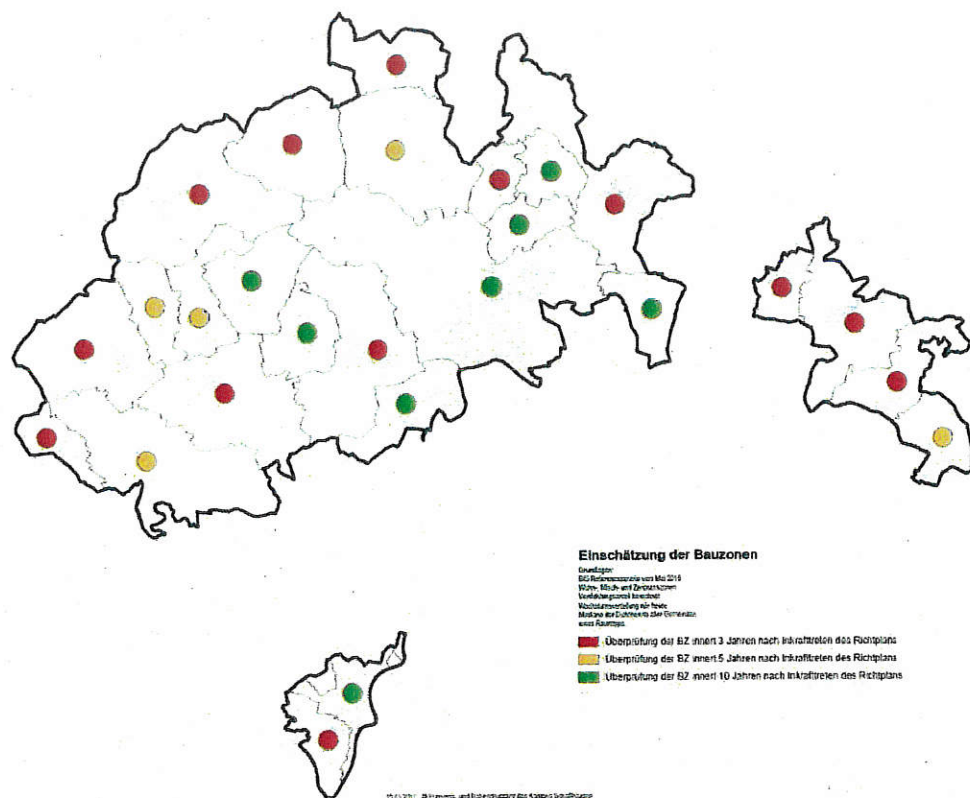


Figura 4 - Termine per l'esame delle zone edificabili dei Comuni del Cantone di Schaffusa [rosso 3 anni, arancione 5 anni, verde 10 anni]

La classificazione dei Comuni è indicata esplicitamente nel piano direttore. 13 Comuni devono esaminare le loro zone edificabili entro tre anni, 5 Comuni entro cinque anni e 8 Comuni entro dieci anni. Nel suo rapporto d'esame⁷, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ha aggiornato il tasso di sfruttamento cantonale per il periodo 2018-2033 al 99,8%.

2.3. Scheda R10, qualità degli insediamenti

La scheda R10 Qualità degli insediamenti indica che qualsiasi pianificazione, progetto o intervento che modifichi il territorio deve essere inteso quale occasione per arricchire, preservare o riqualificare il contesto in cui si inserisce, rispettandone l'identità. In particolare si persegue: una rete di spazi pubblici ben collegati, soluzioni che favoriscano le relazioni sociali, tessuti edilizi di qualità in grado di favorire lo sviluppo centripeto e l'uso parsimonioso del suolo, la salvaguardia del patrimonio costruito storico e culturale, il rispetto dell'orografia del terreno e della rete idrografica, l'integrazione degli spazi esterni privati nel disegno degli spazi pubblici, una maggiore mescolanza di funzioni tra loro compatibili e linguaggi architettonici qualificati.

La scheda R10 Qualità degli insediamenti descrive gli indirizzi per qualsiasi pianificazione, progetto o intervento. Le misure prioritarie descritte dalla scheda R10 sono l'informazione e la sensibilizzazione, l'elaborazione di direttive e linee guida, l'applicazione nelle aree di proprietà pubblica, il confronto di idee, la realizzazione di interventi esemplari, la collaborazione tra pubblico e privato, il sostegno finanziario, il coordinamento di incentivi finanziari e l'elaborazione del programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità.

⁷ ARE, Richtplan Kanton Schaffhausen, Anpassung Siedlung inkl. Raumkonzept, Prüfungsbericht, Ittigen, 18. März 2019.

Particolare attenzione meritano il disegno della trama viaria, il riordino della trama fondiaria, la sistemazione dei limiti delle proprietà e degli spazi esterni privati, la creazione di percorsi pedonali e ciclabili attrattivi e sicuri, il disegno dei posteggi, il recupero di spazi interstiziali, il recupero di strutture in disuso, il rinnovamento di quartieri vetusti, la ricerca di forme abitative integrate e partecipative, il disegno degli spazi pubblici nelle aree a grossa affluenza di pubblico, una maggiore apertura degli spazi esterni delle strutture a uso pubblico, la valorizzazione dei margini insediativi così come dei corsi d'acqua e delle rive lacustri.

Progetti con ripercussioni considerevoli

I progetti con ripercussioni considerevoli sul territorio e sull'ambiente necessitano di una base nel piano direttore (art. 8 cpv. 2 LPT).

I contenuti minimi sono:

1. Tipi di progetti per i quali viene richiesta espressamente una determinazione territoriale. La delimitazione deve essere fatta sulla base di criteri (valori soglia) qualitativi e quantitativi.
2. Per i progetti rilevanti il piano direttore deve definire almeno i criteri per la selezione del sito, mentre i progetti d'interesse cantonale devono essere localizzabili almeno a grandi linee e deve essere possibile stimarne l'entità. In determinati casi, è possibile anche designare zone idonee, prioritarie o zone da escludere.
3. L'individuazione del sito in cui sarà realizzato un progetto presuppone il vaglio di possibili ubicazioni alternative, il rispetto dei criteri di localizzazione, la prova che sussiste un determinato fabbisogno compatibile con lo stadio di pianificazione e una ponderazione degli interessi. Fintanto che non sono stati chiariti tutti i punti in sospeso, il progetto può essere inserito nel piano direttore solo a titolo di risultato intermedio o di informazione preliminare.
4. I progetti che figurano nei piani settoriali della Confederazione devono essere ripresi nel piano direttore cantonale almeno con carattere indicativo, eventualmente cautelando le superfici necessarie.
5. Principi e indicazioni sui progetti per le pianificazioni successive, in particolare pianificazione dell'utilizzazione.

Il Cantone Ticino aveva già delimitato i poli di sviluppo economico (PSE) e i grandi generatori di traffico (GGT) con la revisione del Piano direttore cantonale del 2009, segnatamente nelle schede R7 e R8. La scheda R8 Grandi generatori di traffico è stata adattata nell'ambito delle modifiche n. 11 del 27 giugno 2018. Proposte di modifica della scheda R7 Poli di sviluppo sono state messe in consultazione nel maggio 2018.

2.4. Rapporto d'esame dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)

Il 15 agosto 2019 l'ARE ha trasmesso al Dipartimento del territorio una bozza di rapporto d'esame delle modifiche del Piano direttore n. 11 e 12 per consultazione. Il 16 ottobre 2019 il Dipartimento del territorio ha trasmesso la bozza di rapporto alla commissione con le sue osservazioni all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale.

A questo proposito si osserva quanto segue.

a) Strategia cantonale di sviluppo territoriale

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale indica che i quattro agglomerati con le rispettive aree d'influenza rispecchiano la configurazione del territorio cantonale e sono in linea con i rispettivi programmi. La gerarchia delle centralità corrisponde al Progetto territoriale Svizzera e i cinque spazi funzionali sono condivisi. L'indicazione relativa ai rustici è poco chiara e rischia di creare aspettative troppo elevate⁸. In generale, gli obiettivi qualitativi del modello territoriale sono appropriati per indirizzare lo sviluppo degli insediamenti.

La carta di sintesi del modello territoriale dovrà essere modificata in modo da migliorarne la leggibilità e rendere più comprensibili le relazioni tra i vari elementi. Inoltre, in un secondo momento, la strategia di sviluppo territoriale andrà completata negli ambiti natura, paesaggio, agricoltura ed energia.

b) Coordinamento fra insediamenti e trasporti

Mediante le schede R/M2-5 è garantito il coordinamento con i piani d'agglomerato. Qualsiasi ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria motivato da misure relative agli insediamenti presuppone che il parlamento federale si pronunci in merito a una fase di ampliamento del programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF). Qualora il Cantone decidesse di pianificare nuove zone di sviluppo prioritarie, grandi generatori di traffico o aree di riconversione, dovrà concretizzare i requisiti di allacciamento alle reti di mobilità.

c) Sviluppo centripeto e rinnovo degli insediamenti

Per quanto concerne lo sviluppo centripeto e la qualità degli insediamenti il piano direttore contiene nel complesso principi e disposizioni soddisfacenti in vista di ulteriori passi pianificatori. L'unica eccezione è rappresentata dalla mancanza di disposizioni in merito agli indici minimi di sfruttamento.

d) Comparto insediativo

Il comprensorio insediativo ha un'estensione di 11'203 ha. Poiché le prognosi di sviluppo demografico fanno riferimento al 2040, la Confederazione parte dal presupposto che anche per il comprensorio insediativo venga utilizzato lo stesso orizzonte temporale. Il Cantone provvederà a precisare che la definizione del comprensorio insediativo fa riferimento a questo orizzonte.

Gli ampliamenti delle zone edificabili per garantire un miglior uso del territorio, per nuove zone per insediamenti di preminente interesse cantonale e per limitate rettifiche del limite delle zone edificabili [scheda R6, punti 3.1.b-d] non devono superare le dimensioni complessive del comprensorio insediativo. Il Cantone definirà i criteri territorialità soddisfare per poter effettuare gli adeguamenti menzionati.

e) Dimensionamento delle zone edificabili

Normalmente, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale trasmette i risultati del suo esame per consultazione, prima al servizio cantonale interessato, poi al Consigliere di Stato competente. Come indicato nella tabella 1, il 1° maggio 2019 l'ARE ha informato che, fino all'approvazione del Gran Consiglio, il Consiglio federale non potrà approvare il piano direttore anche se avrà concluso l'esame e trasmesso i risultati per consultazione al Consigliere di Stato competente⁹.

⁸ Scheda R1 Modello territoriale cantonale, punto 2.3.3.c, Gli spazi funzionali, Il retroterra e la montagna rappresentano il territorio della tradizione: «Il recupero e la conservazione, quali abitazioni di vacanza, di edifici tradizionali sparsi nel territorio (rustici) e dei loro contesti di riferimento, vanno sostenuti per favorire la permanenza nel territorio e la cura del paesaggio».

⁹ Scheda informativa dell'ARE del 1° maggio 2019, Approvazione dei piani direttori dei Cantoni di Basilea Campagna, Friburgo, Giura, Vallese e Zugo. In conclusione, la scheda informa anche sui Cantoni privi di un piano direttore riveduto o approvato: Glarona, Obvaldo e Ticino.

Il 2 maggio 2019 il Corriere del Ticino ha ripreso la notizia indicando in particolare che: «Nel luglio 2018 il Ticino ha presentato il proprio piano direttore riveduto alle autorità federali, le quali hanno completato l'esame e trasmesso i risultati al Consiglio di Stato per consultazione. A livello cantonale sono tuttavia ancora pendenti dei ricorsi. Il Consiglio federale potrà approvare il documento soltanto una volta che il Gran Consiglio ticinese avrà statuito in merito». Questa comunicazione, anche se magari parzialmente imprecisa, mostra che la trasmissione delle modifiche all'ARE è andata oltre la semplice informazione e che le schede sono già state oggetto di discussioni di merito. La Commissione ambiente, territorio ed energia deve conoscere il contenuto dei contatti intercorsi tra il Dipartimento del territorio e l'ARE per poter a sua volta, se del caso, informare i ricorrenti.

- f) Rispetto delle condizioni della guida alla pianificazione direttrice
Di principio le modifiche del Piano direttore cantonale n. 12 dovrebbero rispettare le condizioni dell'integrazione della guida alla pianificazione direttrice, ma prima di tutto bisogna chiarire gli aspetti formali appena indicati. L'informazione della trasmissione dei risultati dell'esame dell'ARE per consultazione al Cantone non sarà sicuramente sfuggita ai ricorrenti.

3. PROCEDURA DI ESAME DEI RICORSI

L'art. 13 cpv. 3 LST stabilisce che possono presentare ricorso al Gran Consiglio contro il contenuto di schede e piani i Comuni e gli altri enti interessati. Contro le modifiche sono stati inoltrati ricorsi da parte dei seguenti Comuni ed enti:

- Associazione dei Comuni Ticinesi (ACT);
- Comuni di Ascona, Avegno Gordevio, Balerna, Biasca, Bosco Gurin, Brione Sopra Minusio, Brione Verzasca, Campo Vallemaggia, Centovalli, Cerentino, Cevio, Comano, Cugnasco-Gerra, Gambarogno, Gordola, Lavizzara, Linescio, Losone, Lugano, Maggia, Massagno, Melano, Mergoscia, Minusio, Muralto, Onsernone, Orselina, Riviera, Ronco Sopra Ascona (29);
- Ente regionale per lo sviluppo del Luganese (ERS-L), per sé e per i Comuni di Agno, Astano, Bedano, Cadempino, Capriasca, Caslano, Collina d'Oro, Croglio, Cureglia, Lamone, Magliaso, Mezzovico-Vira, Neggio, Origlio, Porza, Pura, Savosa, Sorengo, Torricella-Taverne (19);
- Ente regionale per lo sviluppo del Locarnese e Vallemaggia (ERS-LVM);
- Commissione regionale dei trasporti delle Tre Valli (CRT-3V).

Ricevibilità dei ricorsi

Nel messaggio del 19 dicembre 2018 il Consiglio di Stato propone di dichiarare irricevibile il ricorso della Commissione regionale dei trasporti delle Tre Valli. Inoltre, anche i ricorsi dei Comuni di Brione Verzasca e Mergoscia sono irricevibili per inosservanza dei termini.

Commissione speciale per la pianificazione del territorio

Il 10 gennaio 2019 la Commissione speciale per la pianificazione del territorio ha nominato una sottocommissione – composta da Paolo Pagnamenta (coordinatore), Bruno Buzzini, Luigi Canepa, Francesco Maggi, Paolo Pamini e Bruno Storni – che si è occupata dell'esame dei ricorsi. Il 17 gennaio 2019 la sottocommissione ha invitato i ricorrenti a presentare un'eventuale presa di posizione scritta sul messaggio n. 7616 del Consiglio

di Stato entro lunedì 11 febbraio 2019. Inoltre, ha comunicato di essere disponibile per eventuali audizioni.

Osservazioni dei ricorrenti (repliche) e del Consiglio di Stato (duplica) e audizioni

Il 7 febbraio 2019 la sottocommissione ha sentito il Comune di Riviera, rappresentato dai municipali Giulio Foletti e Fulvio Chinotti, e la Commissione regionale dei trasporti delle Tre Valli, rappresentata dal presidente Massimo Ferrari e dal collaboratore dell'Ente regionale per lo sviluppo Bellinzonese e Valli Luca Hess. Una buona parte dei ricorrenti ha presentato delle osservazioni sul messaggio del Consiglio di Stato (repliche). Il 19 febbraio 2019 sono state trasmesse al Consiglio di Stato che, a sua volta, il 20 marzo 2019 ha presentato delle osservazioni (duplica).

Il 28 marzo 2019 la sottocommissione ha definito gli atti e le informazioni da trasmettere alla nuova Commissione ambiente, territorio ed energia istituita nella seduta costitutiva del nuovo Gran Consiglio del 2 maggio 2019. Il 4 aprile 2019 il presidente della Commissione speciale per la pianificazione del territorio ha informato i ricorrenti sullo stato della procedura.

Commissione ambiente, territorio ed energia

Il 14 maggio 2019 la Commissione ambiente, territorio ed energia ha nominato una nuova sottocommissione composta da Eolo Alberti, Giovanni Berardi, Daniele Pinoja, Nicola Schoenenberger, Bruno Storni (in seguito sostituito da Simona Buri) e Omar Terraneo.

Il 7 giugno 2019 la commissione ha trasmesso una serie di domande al Consiglio di Stato, il 4 luglio 2019 ha sentito il direttore e alcuni funzionari del Dipartimento del territorio e il 17 settembre 2019 ha ricevuto dal Consiglio di Stato le risposte alle domande.

Il 16 ottobre 2019 il Dipartimento del territorio ha trasmesso alla commissione la bozza del rapporto d'esame federale e le sue osservazioni all'indirizzo dell'Ufficio federale dello sviluppo del territorio. Il 20 novembre 2019 il Consiglio di Stato ha trasmesso alla commissione il rapporto tecnico sulle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC – Censimento 2019).

Il 9 gennaio 2020 la sottocommissione ha sentito in audizione rappresentanti dell'Associazione dei Comuni ticinesi (ACT), dell'Ente regionale per lo Sviluppo del Luganese (ERS-L) e dell'Ente regionale per lo sviluppo del Locarnese e Vallemaggia (ERS-LVM). Nel corso dell'incontro hanno manifestato la disponibilità dei Comuni a trovare un compromesso, da un lato assumendosi l'impegno di verificare la dimensione delle proprie zone edificabili, rinunciando quindi alla principale delle rivendicazioni espresse nei loro ricorsi, e dall'altro proponendo una serie di modifiche della scheda R6 (v. cap. 3.1.2).

Il 24 gennaio 2020 la Commissione ha sottoposto al Consiglio di Stato le proposte di ACT, ERS-L ed ERS-LVM, ricevendo le osservazioni del Governo con lettera del 5 febbraio 2020.

Permanendo alcuni dubbi, il 6 marzo 2020 la Sottocommissione per l'esame dei ricorsi ha nuovamente scritto al Consiglio di Stato, ricevendo risposta con lettera del 18 marzo 2020. La Commissione ha nuovamente consultato il Consiglio di Stato il 18 novembre 2020, per sottoporgli alcune domande sorte nei gruppi. Il Governo ha trasmesso la sua risposta il 2 dicembre 2020.

Ricorsi, osservazioni (repliche) e audizioni

La tabella seguente riassume la situazione dei ricorsi, con le osservazioni sul messaggio del Consiglio di Stato (repliche) e le audizioni.

Tabella 3: Ricorsi contro le modifiche di Piano direttore n. 12

Ricorrente	Ricorso [data]	Osservazioni [data]	Audizione [data]
Associazione Comuni Ticinesi	16.10.2018	04.02.2019	09.01.2020
ERS Locarnese	18.10.2018	04.02.2019	09.01.2020
ERS Luganese + 19 Comuni	17.10.2018	11.02.2019	09.01.2020
Comune di Ascona	18.10.2018	07.02.2019	
Comune di Avegno-Gordevio	17.10.2018	08.02.2019	
Comune di Balerna	18.10.2018		
Comune di Biasca	17.10.2018	11.02.2019	
Comune di Bosco Gurin	17.10.2018	06.02.2019	
Comune di Brione s. Minusio	16.10.2018	06.02.2019	
Comune di Brione Verzasca	17.10.2018*		
Comune di Campo Vallemaggia	16.10.2018	06.02.2019	
Comune di Centovalli	16.10.2018		
Comune di Cerentino	17.10.2018		
Comune di Cevio	16.10.2018	06.02.2019	
Comune di Comano	16.10.2018		
Comune di Cugnasco-Gerra	16.10.2018	08.02.2019	
Comune di Gambarogno	17.10.2018	05.02.2019	
Comune di Gordola	17.10.2018	06.02.2019	
Comune di Lavizzara	16.10.2018	08.02.2019	
Comune di Linescio	15.10.2018		
Comune di Losone	16.10.2018	07.02.2019	
Comune di Lugano	17.10.2018	12.02.2019	
Comune di Maggia	11.10.2018	05.02.2019	
Comune di Massagno	15.10.2018	04.02.2019	
Comune di Melano	17.10.2018	07.02.2019	
Comune di Mergoscia	17.10.2018*		
Comune di Minusio	10.10.2018	05.02.2019	
Comune di Muralto	16.10.2018		
Comune di Onsernone	18.10.2018	15.02.2019	
Comune di Orselina	17.10.2018	07.02.2019	
Comune di Riviera	18.10.2018		07.02.2019
Comune di Ronco s. Ascona	10.10.2018		
CRT Tre Valli	17.10.2018	19./27.02.2019	07.02.2019

* Come indicato dal Consiglio di Stato, per il termine d'inoltro dei ricorsi fa stato il timbro postale. I ricorsi dei Comuni di Brione Verzasca e di Mergoscia sono stati impostati il 19 ottobre 2018.

Il 20 marzo 2019 il Consiglio di Stato ha presentato le sue osservazioni alle repliche dei ricorrenti (duplica).

Tra il 14 settembre e il 9 ottobre 2020 gli atti sono stati messi a disposizione per consultazione alle parti. Hanno trasmesso osservazioni l'Associazione dei Comuni ticinesi e il Comune di Melano.

3.1. I ricorsi contro la scheda R6

- Associazione dei Comuni ticinesi (ACT)
- Ente regionale per lo sviluppo del Luganese (con i Comuni di Agno, Astano, Bedano, Cadempino, Capriasca, Caslano, Collina d'Oro, Croglio, Cureglia, Lamone, Magliaso, Mezzovico-Vira, Neggio, Origgio, Porza, Pura, Savosa, Sorengo, Torricella-Taverne)
- Ente regionale per lo sviluppo Locarno e Valle Maggia
- Comuni: Avegno-Gordevio, Balerna, Brione Sopra Minusio, Campo Vallemaggia, Cerentino, Cevio, Comano, Cugnasco-Gerra, Gambarogno, Gordola, Linescio, Losone, Lugano, Maggia, Massagno, Minusio, Muralto, Orselina, Ronco Sopra Ascona (i ricorsi di Brione Verzasca e Mergoscia sono irricevibili perché intempestivi)

L'Associazione dei Comuni ticinesi, l'Ente regionale per lo sviluppo del Luganese (ERS-L), l'Ente regionale per lo sviluppo del Locarnese e Vallemaggia (ERS-LVM) e altri 21 Comuni chiedono che gli adattamenti della scheda R6 *Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili* non siano approvati e siano annullati.

Le loro critiche possono essere ripartite in tre grandi temi.

A. Competenza e metodo della verifica del dimensionamento delle zone edificabili

«(...) spetta al Cantone indicare le misure e i termini per soddisfare le esigenze poste dall'art. 15 LPT. A tal fine i Cantoni devono indicare nel PD in quali Comuni o regioni le zone edificabili sono sovradimensionate, e le misure che, secondo la strategia che esso deve delineare, devono essere adottate per porsi in consonanza con il diritto federale.»

«La delega integrale di tutti i compiti per l'attuazione dei principi stabiliti dal nuovo diritto federale a (tutti) i Comuni appare, d'altra parte, assolutamente sproporzionata.»

«Chiaramente improponibili sono, infine, anche i termini imposti dal Consiglio di Stato ai Comuni per svolgere i compiti demandati loro (...).»

B. Livello di riferimento e necessità di coordinazione al di là dei confini comunali

«L'ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili vanno coordinate al di là dei confini comunali» (art. 15 cpv. 3 LPT), quindi questo compito non può essere delegato ai singoli Comuni.

Il freno alla dispersione degli insediamenti, lo sviluppo centripeto e il coordinamento fra insediamenti e mobilità sono temi trattati dai Piani di agglomerato, che quindi *«hanno attuato, contestualizzandoli su scala regionale risp. subregionale, i compiti riferiti alla valutazione del dimensionamento delle zone edificabili secondo i nuovi disposti della legislazione federale; e che costituiscono (i PA) lo strumento scelto dal Cantone per affrontare la messa in atto degli obiettivi della LPT (...).»* *«(...) 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» (Replica ACT, 04.02.2019).*

C. Assunzione degli oneri di eventuali misure di dezonamento

Le conseguenze finanziarie delle eventuali misure di dezonamento o riduzione dei potenziali edificatori sono state sottovalutate e sono interamente a carico dei Comuni.

3.1.1. Risposta del Consiglio di Stato

A. Competenza e metodo della verifica del dimensionamento delle zone edificabili

Nel messaggio del 19 dicembre 2018 il Consiglio di Stato spiega che la verifica del dimensionamento delle zone edificabili si svolge come segue:

- in primo luogo va allestita la tabella della contenibilità, ovvero la capacità di accoglimento di abitanti, posti di lavoro e posti turistici (UI, unità insediative) in base alle potenzialità edificatorie (indici) del piano regolatore;
- questa capacità va calibrata in base allo stato delle riserve in termini di terreni liberi e terreni sottosfruttati, urbanizzati e non urbanizzati, derivante dal compendio dello stato dell'urbanizzazione;
- il risultato finale va paragonato alle ipotesi di sviluppo delle unità insediative all'orizzonte dei 15 anni che si concretizza calibrando le previsioni statistiche a scala locale, gli obiettivi di crescita indicati nella scheda R1 e le prognosi di sviluppo per spazio funzionale stabilite nelle schede R/M 2-5 relative agli agglomerati.

La verifica del dimensionamento delle zone edificabili a livello comunale non è una novità: si tratta, di un'analisi conoscitiva del territorio comunale indispensabile per ogni modifica del piano regolatore, già deducibile dalla vecchia legge federale laddove prescriveva il dimensionamento delle zone edificabili secondo il fabbisogno a 15 anni e l'obbligo di elaborare il compendio. I Comuni conoscono queste modalità di lavoro, che sono ora precisate e rese più vincolanti nel loro allestimento e nel loro costante aggiornamento.

Regole d'allestimento uniformi e tempistica coordinata

Il Consiglio di Stato indica che, nella prassi, alcuni Comuni vi si stanno già applicando, ma molti dispongono di conoscenze frammentarie e non aggiornate. La nuova scheda R6 chiede che questo compito sia effettivamente svolto da tutti i Comuni, con regole d'allestimento uniformi sul piano cantonale e con una tempistica coordinata. L'analisi delle zone edificabili 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. L'accessibilità a queste informazioni e la loro organizzazione è indiscutibilmente data a livello comunale, dove risiedono conoscenze della propria realtà da parte degli amministratori, dei tecnici comunali e dei pianificatori che per anni hanno gestito il territorio del Comune.

L'ipotesi che sia il Cantone ad occuparsi di questo lavoro per tutti i Comuni, presenta controindicazioni importanti ed è problematica. In primo luogo, il Cantone non dispone di tutti i dati che permettano di valutare il dimensionamento e lo stato delle zone edificabili su scala locale. In assenza di piani regolatori informatizzati – a tutt'oggi circa 50 su 251 sezioni – i dati sono disponibili soltanto in una forma semplificata e aggregata: essi sono affidabili e stabili per valutazioni alla scala del Cantone o dell'agglomerato, ma non sufficientemente per quella locale.

Il dimensionamento delle zone edificabili richiama riflessioni strategiche e politiche

Il Consiglio di Stato aggiunge che, per verificare il dimensionamento delle zone edificabili, l'amministrazione cantonale sarebbe costretta a richiedere una significativa assegnazione

di risorse aggiuntive. Da non trascurare, inoltre, il fatto che il dimensionamento delle zone edificabili richiama riflessioni di carattere anche strategico e politico, come la scelta dello scenario di crescita, che mal si conciliano con l'autonomia comunale e la titolarità, da parte del Comune stesso, del piano regolatore. Si tratterebbe, de facto, di una delega non indifferente: i funzionari cantonali, avrebbero una conoscenza maggiore dello stato dei luoghi rispetto a chi è chiamato ad amministrarli. Senza dimenticare che confrontarsi, tramite l'analisi, con la realtà del proprio piano regolatore, permette ai Municipi di effettuare con maggior consapevolezza e cognizione di causa le proprie scelte.

L'esperienza avuta finora nei diversi processi pianificatori, mostra che l'allestimento della tabella di contenibilità, del compendio dello stato dell'urbanizzazione e la definizione del dimensionamento delle zone edificabili, rappresentano un impegno commisurato alla dimensione e quindi alle risorse dei singoli Comuni. Tanto più che i pianificatori già conoscono le componenti tecniche di tale lavoro.

Strategia scelta dal Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato ricorda che l'ordinanza sulla pianificazione del territorio distingue fra Cantoni con zone edificabili sovradimensionate e zone edificabili palesemente sovradimensionate. I primi devono indicare nel Piano direttore le misure e le relative tempistiche con cui intendono riportare le zone edificabili al rispetto della legge (fabbisogno ai 15 anni). I secondi devono fornire le indicazioni necessarie per ridurre le dimensioni complessive. In base all'integrazione della guida alla pianificazione direttrice, sono sovradimensionati i Cantoni con un tasso di sfruttamento compreso fra il 95% e il 100%, mentre sono palesemente sovradimensionati quelli con un tasso inferiore al 95%.

Il Ticino non si trova fra i Cantoni con ZE palesemente sovradimensionate (art. 5a cpv. 4 OPT). Anzi, con un tasso di sfruttamento pari al 99,6% il sovradimensionamento appare assai limitato, ciò che è pure confermato dal Consiglio di Stato. Il Ticino deve quindi accertare in quali Comuni o regioni le zone edificabili sono troppo grandi, sviluppare una strategia e stabilire il modo di procedere. Con la scheda R6 lo fa secondo la seguente strategia: non ampliamento delle zone edificabili (con eccezioni possibili solo tramite parallelo dezonamento), richiesta ai Comuni di verificare il dimensionamento delle zone edificabili e di adattare i piani regolatori secondo precise modalità e tempistiche.

Il fatto che il Ticino non sia obbligato giuridicamente a stabilire nel piano direttore i Comuni o le regioni con zone edificabili sovradimensionate è confermato pure dal fatto che la Confederazione ha approvato Piani direttori di Cantoni con un tasso di sfruttamento compreso fra il 95% e il 100% che non prevedono tale approccio e come il Ticino chiedono ai loro Comuni la verifica del dimensionamento delle zone edificabili e l'adozione di misure per la loro correzione.

B. Livello di riferimento e necessità di coordinazione al di là dei confini comunali

Nel messaggio del 19 dicembre 2018 il Consiglio di Stato osserva che il metodo di verifica del dimensionamento delle zone edificabili proposto nella scheda R6 integra la scala regionale chiedendo che la valutazione della crescita di unità insediative (UI) all'orizzonte di 15 anni consideri e ponderi tre fattori:

- le previsioni statistiche a scala locale fornite dal Cantone;
- gli obiettivi di crescita indicati nella scheda R1;
- le prognosi di sviluppo per spazi funzionali definite nelle schede R/M2-5 che consolidano i contenuti dei programmi d'agglomerato di terza generazione.

La visione regionale è dunque completamente integrata nell'approccio proposto. La verifica della plausibilità del dimensionamento delle zone edificabili dei Comuni da parte della Sezione dello sviluppo territoriale permetterà il controllo della congruenza dei risultati locali con la scala regionale.

L'approccio dei programmi d'agglomerato conferma la competenza comunale

Il Consiglio di Stato precisa che nell'ambito dei programmi d'agglomerato (PA3) è stata condotta un'analisi del dimensionamento delle zone edificabili sulla base di dati risalenti al 2014 aggregati e semplificati per poter far emergere le plausibili tendenze regionali. Tuttavia l'approccio dei programmi d'agglomerato conferma la competenza comunale in materia di corretto dimensionamento delle zone edificabili – in particolare la verifica della contenibilità dei piani regolatori – sia attraverso alcune misure relative agli insediamenti, sia attraverso le strategie descritte negli indirizzi delle schede R/M2-5. E non può essere altrimenti, poiché solo la precisione dei dati alla scala del piano regolatore permette di sostenere giuridicamente le scelte in materia di zone edificabili che si ripercuotono poi in maniera vincolante sui singoli proprietari.

C. Assunzione degli oneri di eventuali misure di dezonamento

Nel messaggio del 19 dicembre 2018 il Consiglio di Stato indica che la scheda R6 chiede ai Comuni di ricalibrare le potenzialità edificatorie dei propri piani regolatori, con lo scopo di perseguire i principi dello sviluppo centripeto. Ciò può significare un aumento dei parametri edificatori (nei luoghi strategici), un loro mantenimento (soprattutto nelle zone residenziali di carattere estensivo) oppure una loro riduzione (nei luoghi sensibili, nei territori non urbanizzati, in quelli non idonei all'edificazione). L'obiettivo del piano direttore non è pertanto, a priori, di ridurre le zone edificabili tramite dezonamenti, bensì quello di ricalibrare le potenzialità edificatorie in funzione di scelte strategiche di sviluppo, da identificare per il tramite del Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (PAC).

Indennità in caso di limitazione equivalente a espropriazione materiale

Il pagamento di indennizzi non è automatico. La giurisprudenza ha fissato alcuni principi che permettono di distinguere diverse fattispecie. Secondo il Tribunale federale le indennità sono dovute in caso di limitazione equivalente a espropriazione materiale, ovvero quando l'uso attuale o il prevedibile uso futuro di un fondo è vietato o limitato in modo particolarmente grave. La gravità della limitazione è dipendente da diversi fattori, non da ultimo dall'età del piano regolatore, dalla sua conformità con il diritto federale nonché dallo stato dei luoghi e dell'urbanizzazione.

In genere, non vi è alcuna indennità per la mancata conferma (non azzonamento) di una zona definita come edificabile da un piano regolatore non conforme alla legge federale. Non si tratta soltanto di una questione di età del piano regolatore, ma anche di conformità materiale alla legge. Può così accadere che anche piani regolatori adottati dopo il 1980, non siano materialmente conformi alla legge federale sulla pianificazione del territorio.

Dezonamento

Il Consiglio di Stato indica che si parla per contro di *dezonamento* per un declassamento di un terreno attribuito alla zona edificabile da un piano regolatore conforme alla legge. Non tutti i casi comportano però il diritto a un indennizzo per il proprietario. Per stabilire tale diritto, occorre un esame della situazione generale del fondo, dello stato della pianificazione locale, del luogo e delle caratteristiche del fondo, compreso lo stato della sua urbanizzazione. Infine occorre valutare anche quali e che tipo di azioni sono state intraprese dal proprietario per sfruttare o meno la sua proprietà conformemente al piano regolatore.

Limitazione parziale delle potenzialità edificatorie

La limitazione parziale delle potenzialità edificatorie è stata pure oggetto di decisioni da parte dei tribunali. Per costante giurisprudenza, le restrizioni della proprietà che limitano, ma non impediscono, lo sfruttamento edilizio danno luogo a espropriazione materiale con obbligo d'indennizzo solo se non consentono più un'utilizzazione economicamente ragionevole. La giurisprudenza del Tribunale federale ha stabilito che una riduzione dei parametri edificatori pari ad un terzo (33%) e una svalutazione del 20% del valore non costituiscono di per sé un caso di espropriazione materiale, se il proprietario può trarre dal suo fondo un profitto economico apprezzabile. Tali valori non sono limiti assoluti, tant'è che, nel 2015, il Tribunale cantonale amministrativo (TRAM) non ha riconosciuto alcun indennizzo a proprietari per una misura pianificatoria che comportava la riduzione della superficie utile lorda nell'ordine del 47%.

I rischi finanziari non possono essere assunti dal Cantone

Modificare i piani regolatori attraverso il cambiamento dei parametri edilizi comporta dei rischi anche finanziari. Commisurare le zone edificabili a orizzonti di sviluppo plausibili, nonché rispettare i principi dello sviluppo centripeto, è un compito d'interesse pubblico che richiede valutazioni attente e scelte ponderate legate alla conoscenza dei luoghi.

I ricorrenti chiedono che tali rischi siano assunti dal Cantone. Per il Consiglio di Stato ciò non può essere: i titolari della pianificazione locale e dei piani regolatori sono i Comuni stessi, con tutti i diritti e gli obblighi che ne derivano, i quali non possono essere disattesi nell'esercizio di adattarsi a disposizioni di diritto federale mutate per decisioni parlamentari e avallate in votazione popolare.

Contributi all'allestimento dei programmi d'azione comunali

Il Consiglio di Stato è tuttavia consapevole dell'importanza che l'adattamento dei piani regolatori al piano direttore (e alla legge federale sulla pianificazione del territorio) meriti di essere sostenuto non solo sul piano della consulenza tecnica, ma anche finanziaria. Con l'adozione delle schede R1, R6 e R10 il Governo ha proposto lo stanziamento di un credito di 4 mio di franchi per contributi all'allestimento, da parte dei Comuni, del Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (PAC). Il credito è già stato approvato dal Gran Consiglio il 13 marzo 2019¹⁰.

Messaggio per il Fondo cantonale per lo sviluppo centripeto

Pur ribadendo che titolari della pianificazione locale e dei piani regolatori sono i Comuni, il Consiglio di Stato aderisce alla proposta di offrire un sostegno finanziario a quei Comuni che, in futuro, dovessero essere confrontati con l'obbligo di pagamenti d'indennizzi per situazioni equiparabili a espropriazione materiale. Il 6 febbraio 2019 il Consiglio di Stato ha presentato il messaggio 7630 per la modifica della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 e la richiesta d'approvazione di un credito di 5 milioni di franchi da destinare al *Fondo cantonale per lo sviluppo centripeto* per sostenere i Comuni chiamati a versare indennizzi derivanti dall'adattamento dei piani regolatori agli indirizzi prescritti dalla scheda R6.

Il Consiglio di Stato indica che il fondo iniziale sarà successivamente alimentato con i proventi del contributo di plusvalore destinati al Cantone. In virtù della solidarietà richiamata dai Comuni ricorrenti, il Governo ritiene inoltre che le quote di ripartizione dei proventi del

¹⁰ Cfr. messaggio del Consiglio di Stato 7551 del 27 giugno 2018, rapporto della Commissione speciale per la pianificazione 7551R del 28 febbraio 2019.

plusvalore tra Comune di situazione e fondo vadano fissate nell'ordine del 50% ciascuno. La destinazione d'uso è quella già fissata nella legge, con priorità al sostegno d'indennità per espropriazione materiale. In funzione dell'andamento delle entrate e delle uscite del fondo, il Consiglio di Stato valuterà negli anni la possibilità di richiedere al Gran Consiglio lo stanziamento di ulteriori crediti per compensare eventuali eccedenze negative del fondo. La base legale per la costituzione del fondo è già stata integrata nel messaggio.

3.1.2. Il parere della Commissione

A. Competenza e metodo della verifica del dimensionamento delle zone edificabili

L'attuazione dei principi della LPT richiede di svolgere un esercizio in tre fasi:

- 1) rilevamento del dimensionamento e dello stato di sfruttamento delle zone edificabili;
- 2) definizione delle necessità per i successivi 15 anni;
- 3) eventuale adeguamento delle zone edificabili tramite azzonamenti/dezonamenti o modifica degli indici.

Questi compiti sono stati affidati ai Comuni perché essi conoscono la loro realtà territoriale, economica e sociale dettagliatamente e possiedono tutti i dati necessari. Inoltre, non si tratta di una novità: già la precedente LPT prevedeva che le zone edificabili dovessero essere dimensionate secondo lo sviluppo previsto nei successivi 15 anni (art. 15 LPT 1979) e dal 2000 la OPT impone di allestire il Compendio dello stato dell'urbanizzazione, strumento fondamentale per conoscere il grado di sfruttamento dei terreni edificabili e quindi base per calcolare le riserve. Come il Consiglio di Stato osserva, «*solo la precisione dei dati alla scala del PR permette di sostenere giuridicamente le scelte in materia di ZE che si ripercuotono poi in maniera vincolante sui singoli proprietari*» (M7616, pag. 10). L'unico compito realmente nuovo è l'allestimento del Programma di azione comunale (PAC), che fungerà da guida per la revisione del PR.

Se i Comuni chiedono al Cantone di indicare quali di essi devono ridurre le proprie zone edificabili o addirittura i fondi su cui devono intervenire, rimettono parte delle decisioni riguardanti il proprio futuro a funzioni puramente statistiche e rinunciano ad avere un ruolo propositivo per il loro sviluppo territoriale. Infatti, la definizione delle necessità per i prossimi 15 anni deve necessariamente passare da scelte legate alle prospettive di sviluppo demografico ed economico. Inoltre, la ridefinizione delle zone edificabili di un comparto sarebbe esercizio sterile se eseguita unicamente secondo criteri quantitativi e non qualitativi; sarebbe potenzialmente approssimativa e arbitraria se eseguita sulla base di dati aggregati e non su dati precisi.

In più occasioni il DT è stato sollecitato a fornire indicazioni sui Comuni sovradimensionati, sulla base dei propri dati. Però, «*come spiegato nel Messaggio n. 7616 e ribadito durante l'audizione del 4 luglio 2019, il DT dispone di dati semplificati ed aggregati che riescono a fornire un quadro dello stato delle ZE a scala regionale e cantonale, ma non a quelle locale. Per esempio le molteplici tipologie di ZE (R2, R3, R4, ecc.) con i loro diversi indici di sfruttamento ed altri parametri edificatori che ogni Comune stabilisce in totale autonomia (e quindi con grandi differenze fra Comune e Comune), sono state raggruppate in categorie con indici di sfruttamento medi*» (RG4420 del 17.09.2019, pag. 5).

Il Cantone è in possesso di (Stato delle zone edificabili in Ticino, allegato 1):

- Dati contenuti nella Banca dati insediamenti (BDI), derivante dalla digitalizzazione dei PR cartacei; le informazioni sono riferite all'estensione e alla tipologia delle zone edificabili per tutto il territorio cantonale.

- Compendio sullo stato dell'urbanizzazione di 192 delle 251 sezioni comunali del Cantone, aggiornato al 2015-2016: «Ogni Comune ha inoltrato, per comparti territoriali o per singolo mappale, delle informazioni relative al tasso di sfruttamento della superficie utile lorda (SUL)»;
- Geodati di Piano regolatore già certificati (ai sensi dell'art.12 RLst) di una quarantina di sezioni comunali.¹¹

L'allegato 2 del documento Stato delle zone edificabili, *Descrizione del metodo statistico cantonale per la determinazione del potenziale insediativo e delle riserve delle zone edificabili* spiega: «Il sistema di calcolo utilizzato ha lo scopo di risolvere un problema di base: per alcuni Comparti mancano dati indispensabili per lo svolgimento dei calcoli. Allo stato attuale si dispone infatti dei fondamentali per calcolare i Potenziali teorici UI [Unità insediative] a saturazione solo per una parte dei Comparti, quelli per i quali i comuni hanno trasmesso i dati di Compendio esprimendo un TxSUL > 0 [Tasso di sfruttamento della somma delle superfici dei piani abitabili] e per i quali sono censite UI effettive. Per tutti gli altri Comparti non è possibile eseguire un calcolo diretto. Il sistema di calcolo adottato per questi ultimi casi deduce Potenziali UI/ha medi attendibili e applica tali Potenziali UI/ha [UI per unità di superficie] ai Comparti per i quali il calcolo diretto è impossibile. Per alcuni Comparti si esegue quindi un calcolo diretto e per altri si applica una media relativa alle caratteristiche dello stesso».

È ragionevole affermare che il Cantone non può possedere più dati di quanti i Comuni stessi gli abbiano fornito.

In generale, le modifiche apportate al PD ticinese, con le procedure e la suddivisione dei compiti fra i vari livelli istituzionali, sono ritenute adeguate a rispondere alle esigenze poste dalla LPT. Il Cantone non è tenuto a inserire nel PD indicazioni per ridurre le dimensioni complessive delle zone edificabili, perché non è palesemente sovradimensionato.

L'art. 15 LPT stabilisce i principi che devono informare una pianificazione delle zone edificabili che persegue un uso parsimonioso e razionale del suolo, ma non attribuisce incarichi per conseguire l'obiettivo. È pacifico che tutti i livelli istituzionali devono essere coinvolti e coordinarsi.

«L'esecuzione del diritto federale in materia di pianificazione del territorio compete ai Cantoni. Per quanto riguarda l'applicazione delle nuove disposizioni, assumono particolare importanza le direttive sull'incorporazione di terreni nelle zone edificabili, segnatamente sulla determinazione del fabbisogno di zone edificabili, di cui all'articolo 15 capoverso 4. La Confederazione e i Cantoni dovranno elaborarle congiuntamente. (...). Poiché, di norma, la pianificazione dell'utilizzazione compete ai Comuni, si dovrà prestare attenzione a che questi siano coinvolti tempestivamente e in modo sostanziale nel processo di elaborazione di tali piani» (Messaggio 10.09, pag. 943). «Se, in fase di rielaborazione dei piani d'utilizzazione, dovesse risultare che zone edificabili esistenti non sono conformi alle esigenze generali (p. es. zone edificabili sovradimensionate o ubicate in territori esposti a pericoli), vi è l'obbligo – come già nel diritto vigente – di correggere la loro delimitazione» (Messaggio 10.019, pag. 953).

Una distinzione importante per comprendere quanto il Cantone è tenuto a inserire nel proprio PD è contenuta nell'OPT.

¹¹ Stato al 17.09.2019 (RG4420): «69 PR (sezioni comunali) disponibili sul web 26 PR in attesa di essere certificati. I restanti 158 non sono ancora giunti alla Sezione dello sviluppo territoriale per la certificazione».

Art. 5a OPT cpv. 3 e 4

³Nel piano direttore, il Cantone attribuisce i compiti necessari a:

- a. monitorare periodicamente le dimensioni e l'ubicazione delle zone edificabili e adottare le misure necessarie;
- b. effettuare un'edificazione e una densificazione efficienti contenendo l'utilizzo di superfici nelle zone edificabili esistenti e in quelle nuove;
- c. cautelare con misure pianificatorie le superfici destinate ai dezonamenti;
- d. procedere all'esecuzione sostitutiva per tempo, ma al più tardi entro cinque anni dalla definizione delle misure pianificatorie, se il Comune competente non ha sino ad allora adottato alcuna decisione in materia di esecuzione.

⁴I Cantoni le cui zone edificabili sono sovradimensionate indicano inoltre le misure con cui intendono adempiere le esigenze di cui all'articolo 15 LPT e la relativa tempistica. Se le zone edificabili sono palesemente sovradimensionate, il Cantone fornisce le indicazioni necessarie per ridurre le dimensioni complessive.

Unicamente i Cantoni palesemente sovradimensionati sono tenuti a indicare nel loro PD «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» (Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice, pag. 26).

Secondo l'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice, «hanno zone edificabili sovradimensionate i Cantoni che presentano un tasso di sfruttamento inferiore al 100 per cento», mentre «i Cantoni che, nel complesso, presentano zone edificabili palesemente sovradimensionate» hanno «un tasso di sfruttamento inferiore al 95 per cento» (pag. 26). Il Canton Ticino, con un tasso di sfruttamento cantonale del 99.6%, rientra fra i Cantoni le cui zone edificabili sono sovradimensionate, ma non palesemente sovradimensionate. Non ci sono quindi contestazioni sulla correttezza di questa percentuale: «L'ARE ha convalidato questo calcolo. Il tasso di sfruttamento calcolato (99,6%) sembra plausibile per il periodo considerato (2018–2033)» (Rapporto d'esame, pag. 15).

L'ARE conferma che il PD ticinese contiene elementi adeguati: «Gli incarichi relativi al dimensionamento delle zone edificabili conferiti nel Piano direttore ai Comuni, associati a un obbligo di compensazione diretta nei casi di azzonamenti o modifiche del perimetro delle zone edificabili, fanno sì che il Cantone disponga sostanzialmente di strumenti soddisfacenti ed efficaci per garantire il dimensionamento delle zone edificabili» (Rapporto d'esame, pag. 15).

L'incontro tenutosi il 9 gennaio 2020 con i rappresentanti di ACT, ERS-L ed ERS-LVM ha dimostrato la consapevolezza e il senso di responsabilità dei Comuni e degli enti che li aggregano. I ricorrenti hanno positivamente apprezzato l'apertura del Consiglio di Stato verso la loro richiesta di non lasciare a carico del singolo Comune il costo di eventuali dezonamenti o riduzioni di indici. Nel corso dell'incontro hanno dichiarato che «in questo contesto di parziale apertura alle richieste dei Comuni, sembra opportuno tentare la ricerca di un punto d'incontro». In particolare hanno manifestato la disponibilità a «mantenere l'impegno di tutti i Comuni a verificare le dimensioni delle proprie zone edificabili», formulando però una serie di richieste alternative.

Riassuntivamente, ACT, ERS-L ed ERS-LVM hanno domandato di:

- eliminare il carattere vincolante del metodo di calcolo per la verifica del dimensionamento delle zone edificabili indicato negli allegati 1 e 2 della scheda R6;

- aumentare da uno a due anni il tempo concesso per la verifica del dimensionamento delle zone edificabili;
- imporre l'obbligo di elaborare il Piano d'azione comunale solo ai Comuni le cui zone edificabili risultano sovradimensionate;
- inserire nel Piano Direttore i risultati della valutazione della plausibilità del dimensionamento dei PR;
- rendere potestativo e non tassativo l'intervento del Cantone in caso di inadempienza di un Comune;
- concedere ai Comuni la facoltà di delimitare nuove zone per insediamenti di interesse sovracomunale.

La Commissione ha preso atto della disponibilità dei Comuni di adeguarsi all'indicazione del PD secondo la quale spetta ad essi verificare il dimensionamento dei loro PR. Per i motivi già illustrati, ritiene che questa soluzione sia la più opportuna. La Commissione ha valutato le proposte di ACT, ERS-L ed ERS-LVM.

- Per quanto riguarda la proposta di eliminare «*il carattere vincolante dei metodi di calcolo e dei parametri descritti negli allegati 1 e 2*» della scheda R6, la Commissione ritiene sia già presente elasticità sufficiente affinché ogni singolo Comune possa adottare i parametri più adatti a fornire una valutazione aderente alla propria realtà. Il Consiglio di Stato stesso nel Rapporto sulla consultazione ed esplicativo concernente le modifiche di PD n. 12 ha sottolineato che questi parametri fungono da punto di riferimento, ma non è precluso ai Comuni scostarsene per giustificati motivi: «*Va ad ogni modo precisato ed evidenziato che i parametri di riferimento illustrati negli allegati della scheda R6 sono volti a fornire ai Comuni la soglia entro la quale l'uso di detti parametri rende maggiormente plausibile il calcolo svolto. Essi hanno di fatto un valore indicativo, ma scostarsi da detti parametri richiederà dettagliate giustificazioni e precisazioni da parte del Comune, in modo tale che gli stessi possano comunque essere ritenuti plausibili e propri a una specifica situazione*» (pag. 17). Inoltre, prescindere completamente da criteri di base omogenei a livello cantonale per il calcolo del dimensionamento delle zone edificabili potrebbe portare a distorsioni e disparità.

La Sottocommissione si è inoltre interessata sulle metodologie di calcolo e i parametri adottati in un Cantone analogo per morfologia territoriale e per tipologia d'alloggio, come quello del vicino Grigioni. Dalle informazioni assunte si è potuto apprendere che la metodologia di calcolo dei Grigioni, oltre ad avere parametri leggermente più alti, presenta meno variabili e di conseguenza una minor possibilità d'interpretazione riducendo la possibilità di contenzioso.

Con l'intento di prediligere un approccio alle procedure il più celere e lineare possibile, evitare disparità di trattamento e limitare il più possibile gli ostacoli (numerose possibili ricorsi) lungo il percorso di revisione pianificatoria per i Comuni, ha vagliato l'opportunità di allineare i parametri di calcolo proposti dal DT con i parametri adottati dal Canton Grigioni, peraltro approvati dal ARE.

A tale proposito, la Commissione ha esplicitamente interpellato in proposito il Consiglio di Stato, il quale con lettera del 5 febbraio 2020 ha spiegato che «*il metodo di calcolo contenuto nelle schede non è del tutto nuovo, ma riprende ed attualizza quello utilizzato in Ticino dagli anni '80, la cui validità è stata riconosciuta dalla giurisprudenza. Nuovi sono alcuni parametri per stabilire le prognosi di crescita, rispettivamente il dato relativo alla mobilitazione delle riserve in 15 anni (derivanti dalla LPT). Non vincolare il metodo apre la porta a scelte di calcolo potenzialmente eterogenee tra i Comuni, difficilmente confrontabili e altrettanto*

difficilmente valutabili rispetto alla plausibilità dei risultati a scala comunale e a scala regionale, nonché sulla conformità con scopi e obiettivi della LPT. Vi sarebbero di conseguenza rischi di disparità di trattamento tra Comune e Comune». Nuovamente consultato, il 2 dicembre 2020 il Consiglio di Stato ha scritto: «ribadiamo tuttavia la loro fondatezza [dei metodi di calcolo e dei parametri], scaturita da una pluriennale esperienza nella valutazione dei Piani regolatori e confermata da prassi e giurisprudenza. Ricordiamo inoltre sia la flessibilità di tali parametri, sia la facoltà data ai Comuni di scostarsene in presenza di giustificate motivazioni».

Oltre al parere del Consiglio di Stato, la Commissione ha incontrato i rappresentanti della Sezione ticinese della Federazione svizzera degli urbanisti (FSU-TI), i quali hanno presentato il metodo di calcolo previsto dalla scheda R6, comparandolo al metodo approvato dall'ARE per il Canton Grigioni.

Sentito il parere del Consiglio di Stato e della FSU-Ti, fatte le dovute riflessioni, la Commissione è giunta alla conclusione di modificare i parametri proposti, in particolare quelli relativi al consumo di SUL per tipo di unità insediativa, modificando l'Allegato 1 della Scheda R6. I concetti e le modifiche possono essere così riassunti:

- introduzione di parametri fissi sui quali non è fatto l'obbligo dell'onere della prova”;
- fissato al 75% il parametro di considerazione dei terreni liberi;
- quattro parametri soglia (da 0% a 30%) per i terreni sottosfruttati in funzione dell'attuale grado di sfruttamento;
- confermato il grado d'attuazione al 100% per le zone nucleo e all'80% per le restanti zone;
- eliminate le forchette per il calcolo delle UI salvo per le zone lavorative;
- definite le percentuali di ripartizione di SUL tra superficie per la residenza e per il lavoro;
- confermata la facoltà ai Comuni di scostarsi dai parametri fissati negli allegati della scheda R6, con parametri diversi, previa produzione dell'onere della prova.

- Un'altra proposta formulata nell'incontro del 9 gennaio concerne le tempistiche: si chiede di aumentare da uno a due anni il tempo concesso per la verifica del dimensionamento delle zone edificabili. Pur comprendendo la delicatezza del tema, la Commissione giudica ragionevole questa richiesta ed è favorevole ad accoglierla.

Si propone quindi di modificare il testo della scheda R6 come segue:

*4.1 a. I Comuni verificano il dimensionamento delle zone edificabili dei PR. Il risultato, comprensivo della tabella della contenibilità e del compendio dello stato dell'urbanizzazione, va trasmesso alla Sezione dello sviluppo territoriale al più tardi entro ~~1 anno~~ **2 anni** dall'entrata in vigore della presente scheda.*

- La richiesta di imporre l'allestimento del Programma di azione comunale unicamente ai Comuni le cui zone edificabili risultano sovradimensionate **non può essere accolta**. Al di là del fatto che ciò non è in sintonia con le disposizioni federali, bisogna tenere presente che scopo della revisione della LPT all'origine delle modifiche del PD in esame non è solo ridurre le zone edificabili sovradimensionate, ma anche perseguire uno sviluppo centripeto di qualità. Secondo il cap. 3.3 lett. b della scheda R6 (non contestato dai ricorrenti), il Programma di azione comunale (PAC) «*deve in particolare permettere di:*
 - *mobilitare e riordinare le riserve; sviluppare i luoghi strategici;*

- *preservare i luoghi sensibili;*
- *realizzare una rete degli spazi pubblici e delle aree verdi;*
- *avviare politiche di riqualifica urbanistica e di rivitalizzazione dei quartieri».*

Lo «*sfruttamento coerente delle riserve edificabili interne*» è quindi solo uno degli obiettivi del PAC.

La scheda R6 del PD prevede deroghe ai termini per l'elaborazione del programma d'azione e dell'adattamento dei piani regolatori per i Comuni del retroterra e della montagna che presentano, negli ultimi 10 anni, uno stato di equilibrio o declino demografico. Il dettato originale della scheda R6 prevedeva deroghe, per questa categoria di Comuni, anche all'obbligo di misure di salvaguardia della pianificazione, ma questo enunciato è stato stralciato dall'ARE in sede di esame, argomentando che «*si può presumere che anche – o a maggior ragione – i Comuni che si trovano in questi tipi di spazi, abbiano zone edificabili sovradimensionate*».

La Commissione avrebbe volentieri approvato la formulazione originaria del Consiglio di Stato. Ritiene corretto perlomeno che il Cantone possa valutare ogni singolo caso e concedere deroghe ai termini per l'elaborazione del PAC e per l'adattamento dei PR. È importante non gravare Comuni già in difficoltà con compiti non impellenti, penalizzandoli ulteriormente, perché in queste aree la pressione edificatoria non è intensa né si riscontrano le maggiori distorsioni. Salvo i casi in cui la necessità di un intervento è evidente, la Commissione invita il Governo a far uso con generosità della sua facoltà.

Per venire incontro alle esigenze dei Comuni, la Commissione ha però deciso di seguire il principio adottato dal Canton Sciaffusa: a dipendenza del risultato del calcolo della contenibilità i Comuni verranno classificati in **tre** categorie ben distinte ai quali verranno assegnati termini diversi entro i quali devono procedere all'adeguamento dei propri PR, in funzione dei Programmi d'azione comunale. Per i Comuni con zone edificabili sovradimensionate non ci sarebbe alcuna dilazione rispetto a quanto previsto dal Consiglio di Stato.

Inoltre, si ritiene più opportuno far partire il calcolo dei tempi per l'elaborazione del Programma di azione comunale e per l'aggiornamento del PR non dal momento dell'entrata in vigore della scheda R6, bensì dal momento in cui il Comune ha ricevuto dal DT la conferma della plausibilità del dimensionamento del PR. Si predilige questa formulazione perché un Comune non sia penalizzato qualora il DT non trasmettesse la sua valutazione entro i tre mesi di tempo previsti oppure non confermasse la plausibilità e richiedesse al Comune di rivedere il calcolo.

Si propone quindi di modificare il testo della scheda R6 come segue:

4.1 c. Tutti i Comuni elaborano il programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità ai sensi della misura 3.3. entro ~~3 2~~ anni dall'entrata in vigore della ~~presente~~ scheda **dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR.**

4.1 e. La procedura di adattamento dei PR in base al programma d'azione comunale dovrà concludersi, al più tardi: ~~entro 5 anni dall'entrata in vigore della presente scheda~~

- **entro 3 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR per i Comuni nei quali le zone centrali, abitative e miste per i prossimi 15 anni sono sovradimensionate più del 5%;**

- **entro 5 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR per i Comuni nei quali le zone centrali, abitative e miste per i prossimi 15 anni sono sovradimensionate tra lo 0 e il 5%;**
- **entro 8 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR per tutti gli altri Comuni.**

Ricordiamo che il Programma di azione comunale (PAC) «è elaborato dal Municipio come documento proprio e orientativo e non è soggetto a procedure formali di legge. Il Municipio decide le modalità di allestimento e come vanno coinvolti il Consiglio comunale e la popolazione»¹². Non è quindi strettamente necessario passare dal Consiglio comunale per la sua approvazione.

La LPT, entrata in vigore il 1° maggio 2014, comprende disposizioni transitorie che attestano la risolutezza del popolo svizzero di adottare tutte le misure atte a perseguire un uso parsimonioso del suolo. Dal 1° maggio 2019 e fino a quando gli adattamenti del PD saranno stati approvati, nel Cantone non è più possibile effettuare nuovi azzonamenti, nemmeno dietro compensazione.

Art. 38a LPT Disposizioni transitorie della modifica del 15 giugno 2012

¹*I Cantoni adattano i propri piani direttori ai requisiti di cui agli articoli 8 e 8a cpv. 1 entro cinque anni dall'entrata in vigore della modifica del 15 giugno 2012.*

²*Fino all'approvazione dell'adattamento del piano direttore da parte del Consiglio federale non è consentito al Cantone interessato di aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili delimitate con decisione passata in giudicato.*

³*Scaduto il termine di cui al capoverso 1, non è ammessa la delimitazione di nuove zone edificabili finché il Cantone interessato non ha ottenuto l'approvazione dell'adattamento del piano direttore da parte del Consiglio federale.*

Ricordiamo inoltre che secondo il punto 4.1 b della scheda R6 del PD «I Comuni con zone edificabili sovradimensionate devono adottare subito le necessarie misure di salvaguardia della pianificazione».

La Commissione ha domandato al Consiglio di Stato se «una eventuale domanda di costruzione presentata in un Comune che non ha ancora proceduto a verificare il dimensionamento delle proprie zone edificabili potrebbe essere oggetto di ricorso»; il Consiglio di Stato ha risposto che «recente giurisprudenza federale mostra che attraverso il ricorso a una domanda di costruzione è possibile chiedere la revisione del PR se sussiste l'impressione che quella domanda di costruzione è fatta sulla base di un PR sovradimensionato e che la sua realizzazione ostacolerebbe il compito impartito dalla LPT di ridurre le ZE (...) La nuova LPT da sola non è però sufficiente per giustificare il diniego della domanda di costruzione. Bisogna esaminare altre circostanze come ad esempio la posizione del fondo in questione, il suo grado di urbanizzazione, l'età del PR» (RG 4420 del 17.09.2019, pag. 3). Questo margine di incertezza giuridica dovrebbe spingere i Comuni ad agire per quanto possibile con tempestività.

I fattori appena elencati indicano che è quindi interesse dei Comuni, in particolar modo quelli le cui zone edificabili risultano sovradimensionate, ossequiare i dettami di legge quanto prima, nonostante il differimento concesso. Le scadenze fissate sono i termini massimi possibili, ma la Commissione auspica che tutti i Comuni si adoperino per

¹² Dipartimento del territorio, *Linee guida. Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità*, ottobre 2018, pag. 2.

portare a termine al più presto l'aggiornamento dei loro PR e che i servizi del DT assicurino ai Comuni tutto il sostegno necessario affinché ciò avvenga.

➤ La richiesta di inserire nel PD i risultati della valutazione della plausibilità del dimensionamento dei PR è stata lungamente discussa, concludendo che essa presenta una serie di aspetti negativi che non la rendono accettabile:

- Allungamento dei tempi e necessità di ripetere l'esercizio ogni 15 anni.
L'adozione di una scheda di PD o la sua modifica richiederebbero ogni volta una consultazione, l'esame preliminare di Berna, l'adozione governativa, la pubblicazione, l'eventuale evasione di ricorsi da parte del Gran Consiglio, l'eventuale evasione di ricorsi presso il Tribunale federale. Si tenga conto che i ricorsi bloccherebbero l'approvazione della scheda e quindi eventuali modifiche di PR in corso da parte dei Comuni. Nell'ipotesi dell'integrazione del risultato del calcolo del dimensionamento in forma vincolante nel PD, occorrerebbe attendere la sua crescita in giudicato prima di mettere mano al PR.
- Evasione dei ricorsi.
Tutti i Comuni che dimostrano un legittimo interesse potrebbero contestare la scheda di PD con i risultati delle valutazioni della plausibilità del dimensionamento dei PR e non solo il Comune direttamente toccato: Comuni confinanti o con una situazione territoriale, demografica ed economica simile, ma anche Comuni appartenenti allo stesso agglomerato. Inoltre, il calcolo del dimensionamento ha una forte componente tecnica oggettiva e lascia uno spazio ridotto alla ponderazione politica. Dati questi due fattori, la gestione di eventuali ricorsi potrebbe rivelarsi difficoltosa.

La Commissione, pur del parere di respingere la proposta, ha deciso che a titolo informativo e per trasparenza verso i Comuni e verso i cittadini, **l'esito del calcolo del dimensionamento delle zone edificabili verificato dal Cantone dovrà essere inserito in un allegato del PD**. Le tempistiche di aggiornamento dell'allegato saranno decise dal Consiglio di Stato. La decisione di inserire questi dati nel PD, benché in una scheda non vincolante, persegue l'obiettivo di tutelare l'agire dei Comuni: in caso di ricorso contro il rilascio di una licenza edilizia motivato con il mancato o non adeguato aggiornamento del PR, i tribunali potranno riferirsi anche a questo allegato per valutare la correttezza delle scelte del Comune, in quanto i dati riportati nell'allegato hanno comunque carattere ufficiale essendo stati calcolati dai Comuni ed approvati dal Cantone.

La Commissione ritiene che questa soluzione, anche se non in totale consonanza con quanto desiderato dai ricorrenti, possa essere un compromesso soddisfacente. Tenendo conto delle decisioni relative all'allungamento dei tempi concessi per l'adeguamento dei PR, l'inserimento dei risultati nei PD, e il conseguente rischio di ricorsi, avrebbe con ogni probabilità causato ritardi inaccettabili nell'interesse stesso dei Comuni.

La Commissione raccomanda che le fasi di valutazione da parte dei Comuni e poi di verifica da parte del DT siano improntate a un atteggiamento di dialogo e collaborazione fra le istituzioni, affinché le procedure possano essere accelerate e i risultati il più possibile condivisi.

➤ La Commissione non approva la proposta di rendere potestativo e non tassativo l'intervento del Cantone in caso di inadempienza di un Comune, presentata nella seguente formulazione «*In mancanza della consegna (...) entro i termini fissati, il Dipartimento del territorio può sospendere le procedure di modifica del Piano*

regolatori. Sono possibili eccezioni, **in particolare** per modifiche urgenti e sostenute da un preminente interesse pubblico».

La possibilità di eccezioni già prevista dal Consiglio di Stato è sufficiente, inoltre la formulazione «può sospendere», senza ulteriori specificazioni, è troppo incerta; andrebbero definiti i criteri che il DT dovrebbe seguire per decidere di sospendere o meno le procedure di modifica dei PR.

B. Livello di riferimento e necessità di coordinazione al di là dei confini comunali

L'art. 15 cpv. 3 LPT non prescrive che l'estensione delle zone edificabili sia valutata solo a livello sovracomunale o regionale, ma che si tenga conto di tutti i livelli del contesto territoriale di riferimento: «Un terreno può essere incorporato in una zona edificabile solo se a livello comunale, sovracomunale o cantonale non viene a crearsi una zona edificabile sovradimensionata» (Messaggio 10.019, pag. 953).

I programmi d'agglomerato sono stati «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)» (Replica ACT, 04.02.2019). Non sono lo strumento scelto dal Cantone per attuare gli obiettivi della LPT, ma sono uno degli strumenti che integrandosi e completandosi concorrono ad attuare questi obiettivi, così come impongono le direttive federali.

«La rielaborazione dei piani direttori e delle leggi in materia di pianificazione ed edilizia risultante dalla revisione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT) crea una situazione di partenza particolare per i lavori di rielaborazione dei programmi d'agglomerato di 3a generazione». «Il coordinamento con i piani direttori cantonali deve interessare tutti i livelli (scenario auspicato, analisi/previsioni, sfide, strategie settoriali e misure) ed essere esplicitato in modo comprensibile nel programma d'agglomerato. In particolare, occorre evidenziare la conformità delle misure che concernono il settore degli insediamenti con le disposizioni della LPT» (ARE, Istruzioni per l'esame e il cofinanziamento dei programmi d'agglomerato di 3a generazione, 16.02.2015, pag. 20).

L'ARE, nel suo Rapporto d'esame (pag. 3) osserva: «Alla luce dei programmi d'agglomerato di 3a generazione (agglomerati del Locarnese, Luganese, Bellinzonese e Mendrisiotto), il Cantone ha anche adeguato diverse schede del Piano direttore in un'ottica di sinergia ottimale. La scheda R1 Modello territoriale cantonale, che delinea la struttura territoriale del Cantone, include tra l'altro la designazione dei quattro agglomerati con le rispettive aree d'influenza, nonché la gerarchia delle centralità e i tipi di spazi. Questa scheda rappresenta quindi un'adeguata strategia globale per lo sviluppo territoriale auspicato, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo degli insediamenti e dei trasporti».

La Commissione con lettera del 7 giugno 2019 ha posto al Consiglio di Stato una serie di domande; una di esse verteva proprio sulla coordinazione al di là dei confini comunali dell'ubicazione e delle dimensioni delle zone edificabili. Il Consiglio di Stato ha ribadito quanto già espresso nel messaggio, cioè che questa esigenza è stata rispettata grazie ai programmi di agglomerato. La Commissione condivide in generale questa impostazione, ma rileva che i programmi di agglomerato non coprono tutto il Cantone: Riviera e Leventina ne sono escluse. Questo tema sarà più diffusamente affrontato nell'ambito dei ricorsi di Biasca e Riviera (v. cap. 3.2.).

Una delle richieste presentate da ACT, ERS-L ed ERS-LVM rientra nell'ottica del coordinamento della pianificazione a livello regionale.

- Si tratta della richiesta di concedere ai Comuni la facoltà di delimitare nuove zone per insediamenti di interesse sovracomunale. È sicuramente ipotizzabile che l'esigenza di delimitare nuove zone si presenti anche progettando un'infrastruttura la cui importanza, pur non coprendo l'intero Cantone, si estende sul comprensorio di diversi Comuni e a livello regionale (ad. es. una scuola, un impianto sportivo, ...). La Sottocommissione ritiene però più prudente coinvolgere il Cantone e lasciare che sia esso a prendere una decisione, dopo un'attenta ponderazione degli interessi. Naturalmente tutto il processo deve avvenire in stretta collaborazione con i Comuni.
- La collaborazione fra Comuni e Cantone è assolutamente doverosa anche nel caso si tratti di trovare la collocazione migliore di un'infrastruttura di interesse cantonale. La Sottocommissione propone di sottolinearlo con un'aggiunta al testo del punto 3.1 lett. c):

3.1 c. *A titolo eccezionale, il Cantone, **in collaborazione con i Comuni**, può delimitare nuove zone per insediamenti di preminente interesse cantonale (ospedali, servizi di pronto intervento, zone produttive mirate ecc.) che:*

- *non è possibile o opportuno inserire nelle zone edificabili esistenti;*
- *richiedono soluzioni praticabili a corto termine.*

Per questi casi il compenso può essere definito in un secondo tempo, ma al più tardi entro cinque anni.

Titolare del compenso per le nuove zone edificabili destinate a opere di preminente interesse cantonale, delimitate dal Cantone in via eccezionale, è il Cantone stesso, come previsto dalla scheda R6. Un compenso è comunque sempre e in ogni caso dovuto, perché ai sensi della LPT la dimensione complessiva delle zone edificabili all'interno del Cantone non può superare il fabbisogno.

Per sottolineare che l'impulso può provenire anche dal basso, e per incentivare la collaborazione tra i Comuni per far fronte a esigenze di carattere regionale, la Commissione propone la seguente aggiunta:

3.1 d. (Nuovo) *A titolo eccezionale, i Comuni, previa approvazione del Cantone, possono delimitare nuove zone per insediamenti di preminente interesse pubblico sovracomunale (servizi di pronto intervento, zone produttive mirate, infrastrutture pubbliche, ecc.) che:*

- *non è possibile inserire nelle zone edificabili esistenti;*
- *richiedono soluzioni praticabili a corto termine.*
- *nel caso di nuove zone produttive mirate, si possa ritenere plausibile un insediamento duraturo delle aziende interessate.*

Per questi casi il compenso può essere definito in un secondo tempo, ma al più tardi entro cinque anni.

La Commissione ha deciso di esplicitare che tali azzonamenti possono essere effettuati unicamente per opere di interesse **pubblico**. Nel caso di nuove zone produttive, il permesso potrà essere concesso unicamente se sono garantite le premesse di un insediamento duraturo, che si prevede porterà benefici alla regione interessata in termini di indotto e posti di lavoro. L'approvazione di questi azzonamenti a carattere sovracomunale spetterà sempre e comunque al Cantone, dopo aver valutato importanza e urgenza dell'opera e compiuto una ponderazione degli interessi.

In questo caso, essendo il processo avviato su impulso dei Comuni, saranno i Comuni coinvolti responsabili di trovare il compenso all'interno del loro comprensorio.

Ricordiamo che «*al più tardi in concomitanza con la delimitazione di nuove zone edificabili di interesse cantonale (3.1 c), il Cantone definirà nel Piano direttore i criteri territoriali da soddisfare per poter effettuare gli adeguamenti menzionati (tra questi, p. es., i criteri riguardanti la migliore protezione possibile delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC), l'accessibilità, gli insediamenti, la protezione della natura e del paesaggio, l'agricoltura, i pericoli naturali ecc.)*» (Rapporto d'esame ARE, pag. 14) Quindi i nuovi azzonamenti di interesse cantonale o regionale potranno avvenire solo rispettando stretti precisi criteri; non sarà sufficiente il semplice criterio dell'interesse pubblico.

C. Assunzione degli oneri di eventuali misure di dezonamento

Questa censura è stata almeno parzialmente accolta dal Consiglio di Stato.

Nel messaggio il Consiglio di Stato fa presente che «*in caso di riduzione dei parametri edilizi o loro annullamento, il pagamento di indennizzi non è automatico*»; «*secondo il Tribunale federale (TF) le indennità sono dovute in caso di limitazione equivalente ad espropriazione materiale, ovvero quando l'uso attuale o il prevedibile uso futuro di un fondo è vietato o limitato in modo particolarmente grave*». «*La giurisprudenza indica che non vi è, in genere, alcuna indennità per la mancata conferma (non azzonamento) di una zona definita come edificabile da un PR non conforme alla LPT*»; «*si parla per contro di "dezonamento" per un declassamento di un terreno attribuito alla zona edificabile da un PR conforme alla LPT. Non tutti i casi comportano però il diritto a un indennizzo per il proprietario*». Inoltre, «*per costante giurisprudenza, le restrizioni della proprietà che limitano, ma non impediscono, lo sfruttamento edilizio danno luogo a espropriazione materiale con obbligo d'indennizzo solo se non consentono più un'utilizzazione economicamente ragionevole*».

Per cercare di porre qualche punto fermo, il DT ha incaricato i suoi Servizi generali di allestire un parere giuridico: *Nuove disposizioni LPT - indennizzo dei proprietari a seguito di declassamento o riduzione delle possibilità edificatorie*, del 26 gennaio 2016.

Il Governo però ammette: «*Resta indubbio che modificare i PR attraverso il cambiamento dei parametri edilizi comporti, nel caso di riduzioni o d'azzeramento di tali parametri, dei rischi anche finanziari*». Per questo motivo, «*aderisce alla proposta di offrire un sostegno finanziario a quei Comuni che, in futuro, dovessero essere confrontati con l'obbligo di pagamenti d'indennizzi per situazioni equiparabili a espropriazione materiale*». Il proposito è stato concretizzato con il messaggio 7630 del 6 febbraio 2019, *Modifica della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST) e richiesta di approvazione di un credito di CHF 5'000'000.- da destinare al fondo cantonale per lo sviluppo centripeto*.

«*Questo fondo avrà una dotazione iniziale di 5 milioni di franchi fissata con decreto legislativo e sarà alimentato dai proventi dovuti dal plusvalore di spettanza del Cantone. In funzione dell'andamento delle entrate e delle uscite del fondo, il Consiglio di Stato valuterà negli anni la possibilità di richiedere al Gran Consiglio lo stanziamento di ulteriori crediti per compensare eventuali eccedenze negative del fondo. In caso in cui si realizzino le condizioni per erogare un indennizzo, i Comuni potranno attingere al fondo cantonale per finanziare il 50% dell'importo dovuto al proprietario. Si è per contro reso necessario modificare la chiave di ripartizione dei proventi derivanti dal plusvalore tra Cantone e Comuni, prevedendo una partecipazione del 50% ciascuno*» (M7630, pag. 16).

La Commissione non si addentra qui in considerazioni di ordine giuridico né nell'esame del funzionamento del fondo (ciò sarà fatto nell'ambito dell'esame del messaggio n. 6730).

La Commissione aderisce all'osservazione dei ricorrenti e reputa necessario accordare un sostegno ai Comuni nell'esecuzione dei compiti a loro attribuiti, finalizzati a un uso parsimonioso del suolo e a uno sviluppo centripeto di qualità degli insediamenti. Se un Comune, impegnato nel perseguimento di questi scopi condivisi, si troverà confrontato con un indennizzo per lui finanziariamente gravoso, non deve essere lasciato solo. Il suolo è un bene non rinnovabile e preservarlo è un interesse pubblico. Indipendentemente dall'agire più o meno virtuoso dei singoli Comuni nel passato, sarebbe miope non sostenere collettivamente il cambiamento di paradigma nella pianificazione degli insediamenti, per il bene dell'attuale e delle future generazioni di ticinesi.

È importante in quest'ottica l'affermazione del Governo che, qualora la dotazione del fondo dovesse rivelarsi insufficiente, è pronto a chiedere al Parlamento di concedere un ulteriore credito.

3.2. I ricorsi contro le schede R1 e R10

- Biasca e Riviera
- Commissione regionale dei trasporti delle Tre Valli

I Comuni di Biasca e di Riviera ricorrono contro le schede R1, R6 e R10 e chiedono che gli atti sono ritornati al Consiglio di Stato affinché elabori nuove schede al senso dei considerandi esposti nei ricorsi. La CRT-3V ricorre contro la scheda R1, «*segnatamente contro il mancato inserimento di Biasca nella lista dei centri di importanza cantonale di dato acquisito*».

Le censure concernenti la scheda R6 sono analoghe a quelle espresse dall'ACT, dagli enti regioni di sviluppo e dai 21 Comuni trattate nel cap. 3.1.

I contenuti delle schede R1 *Modello territoriale cantonale* ed R10 *Qualità degli insediamenti* sono contestati perché favoriscono le zone centrali rispetto alle zone periferiche e perché ostacolano lo sviluppo di queste ultime. I Comuni di Biasca e di Riviera criticano il fatto che le indicazioni di crescita e gli obiettivi di sviluppo auspicati – in particolare negli spazi funzionali *periurbano*, *retrotterra* e *montagna* – sono semplicemente derivati dai programmi d'agglomerato, di cui le Tre Valli non fanno parte.

1. «*Si contesta quindi la mancata conformità, o comunque la verifica di conformità, delle modifiche proposte al Rapporto sugli indirizzi e si chiede che in accoglimento del presente ricorso le schede approvate siano annullate (...).*»
2. «*È molto criticabile che il Piano direttore venga modificato solo dopo che vengano consegnati i Programmi d'agglomerato. Il ruolo direttore del PD, che dovrebbe fungere da riferimento per lo sviluppo dei programmi di agglomerato successivi, cade se viene solo recepito come la conclusione di un iter gestito dalle Commissioni dei trasporti (anche qui ci sarebbe da discutere sulla legittimità e opportunità di questa scelta, che potrebbe apparire poco democratica, visto che i cittadini non possono ricorrere contro queste scelte) e non già come premessa di discussione.*»
3. C'è discrepanza tra il Rapporto sulla consultazione ed esplicativo e la scheda R1. Nel primo si legge: «*È confermata l'impostazione generale degli adattamenti del PD che sostiene uno sviluppo insediativo concentrato e di qualità in tutti i territori e gli spazi*

funzionali del Cantone, calibrato secondo le caratteristiche locali e regionali»; nel secondo si legge: «Il periurbano rappresenta il territorio a vocazione residenziale. (...) Nelle zone artigianali esistenti vanno garantiti spazi per la produzione di beni e servizi per le comunità locali». I ricorrenti osservano: «Non sia mai che in questi territori possano arrivare attività produttive di spessore e livello cantonale, nazionale o internazionale che vanno in concorrenza con gli agglomerati urbani (!)»

4. *«Con la proposta di eliminare le tre aree della Città-Ticino, mantenendo solo i quattro agglomerati, scompare dalla figura 2 della scheda R1 il centro regionale di Biasca, presente con la scheda in vigore. Poco importa se poi Biasca viene nuovamente citato nel cap. 2.3.2. La modifica non è condivisa ed è, come detto, illegale»; «(...) con l'eliminazione delle tre aree si cessa di riconoscere l'identità di queste aree e, in particolare, la loro autonomia, disconoscendo quindi la coesione e l'equilibrio territoriali. Il tutto viene sostituito con i soli spazi funzionali (Centro, Suburbano, Periurbano, Retroterra, Montagna) che porta inevitabilmente al confronto/scontro tra Centri urbani e il resto del territorio». «Il Consiglio di Stato deve chiarire meglio il concetto di "Città-Ticino" a partire dagli scenari di sviluppo auspicato, da precisare sia per quanto riguarda le vocazioni dei singoli comparti, sia per gli obiettivi di sviluppo quantitativo (abitanti e posti di lavoro) per settori».*
5. *«Biasca e l'intera Regione Tre Valli, pur avendo un notevole potenziale di sviluppo (anche in relazione all'apertura della galleria di base), vedono limitato considerevolmente il loro sviluppo, a beneficio di altre regioni il cui notevole sviluppo pone già oggi non pochi problemi, ad es. di viabilità».*

3.2.1. Risposta del Consiglio di Stato

Sbilanciamento a favore dei centri

Nel messaggio del 19 dicembre 2018, il Consiglio di Stato osserva che gli adattamenti delle schede R1, R6 e R10 non rimettono in discussione l'impostazione data loro nell'ambito della revisione del PD del 2009, bensì la precisano nel rispetto delle prescrizioni della legge federale sulla pianificazione del territorio. Nella scheda R1 è confermata la strutturazione regionale con i quattro agglomerati, sono precisate le aree di riferimento, è rafforzato il ruolo degli spazi funzionali e sono incrementati i centri di carattere locale. Sono stabiliti indirizzi di sviluppo calibrati in base alle peculiarità e potenzialità degli spazi funzionali.

Anche per lo spazio periurbano è confermata la crescita di abitanti e posti di lavoro, sebbene in maniera più contenuta. Una serie di obiettivi di sviluppo qualitativo fa leva sulle caratteristiche del territorio periurbano; l'insediamento di attività produttive di rilevanza cantonale non è escluso. Se i Comuni si mobilitano per prepararne i presupposti, la scheda R7 Poli di sviluppo economico (PSE) permette l'insediamento di poli di sviluppo anche in zone periferiche. I quattro agglomerati di Locarno, Bellinzona, Lugano e Chiasso-Mendrisio, con le rispettive aree d'influenza, formano una rete urbana. All'interno di questa rete – anche attraverso le politiche regionali di promozione economica, del turismo e di sviluppo territoriale e della mobilità – ogni agglomerato sviluppa la sua identità e le sue vocazioni in un'ottica di rafforzamento della coesione e degli equilibri territoriali dell'intero Cantone.

Nel messaggio del 19 dicembre 2018 il Consiglio di Stato osserva che, nella rete delle centralità, il modello territoriale cantonale conferma Biasca come centro d'importanza regionale. La crescita più contenuta dello spazio periurbano è una chiara indicazione dei programmi d'agglomerato di terza generazione, che deriva dalla necessità di contenere la dispersione insediativa che caratterizza questo spazio e che lo intacca negativamente in

termini non solo paesaggistici, ma anche funzionali (traffico) e di qualità di vita. Gli scenari di sviluppo auspicato sono formulati nella scheda R1 e precisati nelle schede R/M2-5 relative agli agglomerati.

CRT-3V

Si rammenta che la CRT-3V non dispone dei requisiti di legge per ricorrere: «Secondo giurisprudenza (DTF 8C_184/2016 del 25 aprile 2016) la CRT-3V non è una corporazione di diritto pubblico. Il suo ricorso è dunque irricevibile. Il CdS ritiene comunque opportuno entrare nel merito delle richieste, per permettere al Parlamento e alla CRT-3V di meglio comprendere i principi e gli effetti della scheda R1» (messaggio n. 7616, pag. 6).

Inoltre il suo "ricorso" è privo d'oggetto poiché rivolto verso un contenuto della scheda R1 che non è stato modificato rispetto alla scheda in vigore, nella quale Biasca è già centro d'importanza regionale. Il ricorso è dunque irricevibile e le ulteriori osservazioni presentate nel messaggio hanno carattere abbondanziale.

In primo luogo le rivendicazioni e gli auspici della CRT-3V in merito al futuro sviluppo socio-economico della regione Tre Valli non sono ostacolati dallo statuto di centro regionale attribuito a Biasca. In secondo luogo la richiesta della CRT-3V non sarebbe coerente con la natura degli altri centri d'importanza cantonale stabiliti nella scheda R1 adottata, ovvero Bellinzona, Locarno e Chiasso-Mendrisio (anche questi non modificati rispetto alla versione in vigore) che sono chiaramente delle città-perno degli agglomerati.

Il Consiglio di Stato presenta poi nel messaggio una serie di informazioni puntuali riguardo alle tre rivendicazioni avanzate dalla CRT-3V e cioè: «a) *La concretizzazione dei collegamenti Alptransit alla stazione di Biasca verso nord e verso sud;* b) *Il potenziamento dei servizi di trasporto pubblico cantonali nella regione delle Tre Valli e nella traccia ferroviaria Bellinzona-Biasca;* c) *La valorizzazione della stazione ferroviaria di Biasca per il traffico passeggeri».*

3.2.2. Il parere della Commissione

Il sistema territoriale delineato nella scheda R1 è impostato su tre livelli:

- *la Città-Ticino, strutturata in quattro agglomerati con le rispettive aree d'influenza;*
- *la rete delle centralità;*
- *la suddivisione del territorio cantonale in 5 categorie di spazi funzionali (centro, suburbano, periurbano, retroterra e montagna) all'interno dei quali declinare le diverse politiche territoriali.*

La Città-Ticino è un concetto da decenni ormai alla base del sistema territoriale ticinese ed è una delle 12 aree di intervento in cui il Progetto territoriale Svizzera ha suddiviso la nazione: «Ognuna di esse è caratterizzata da una propria struttura economica, dal tipo di infrastrutture (trasporti, comunicazione, energia, approvvigionamento e smaltimento) e da paesaggi caratteristici (insediamenti, laghi, fiumi, colline, montagne e alta montagna) (Progetto territoriale Svizzera, pag. 63). La Città-Ticino è strutturata nei quattro agglomerati di Chiasso-Mendrisio, Lugano, Locarno e Bellinzona, che assorbe nella sua area di influenza anche le Tre Valli.

La rete delle centralità definisce una gerarchia urbana all'interno del Cantone, categorizzando Comuni di importanza nazionale (Lugano), cantonale (Bellinzona, Locarno e Chiasso-Mendrisio, ognuno centro di un agglomerato), regionale (Biasca) e locale (Airolo,

Faido, Olivone, Acquarossa nelle Tre Valli; Cevio e Maggia nel Locarnese; Novaggio e Tesserete nel Luganese). Rileviamo che il PD attualmente in vigore non elenca località di importanza locale, ma si ferma al livello regionale.

Per quanto riguarda gli *spazi funzionali* occorrono alcune precisazioni.

«A partire dal 1930, in occasione dei censimenti federali dalla popolazione, l'Ufficio federale di statistica (UST) definisce gli agglomerati urbani. La definizione di agglomerato si è affinata nei decenni successivi e ha, come punti forti, l'esistenza di uno o più comuni centro con densità di popolazione e di posti di lavoro elevata e dai comuni della periferia urbana che intrattengono col centro forti relazioni di interdipendenza, in particolare con gli spostamenti pendolari.

La suddivisione del territorio cantonale in regioni funzionali prende invece piede negli anni Ottanta. Essa si rifà alla definizione di agglomerato e offre una lettura più articolata. Le regioni funzionali sono spazi con uno sviluppo socio-economico caratteristico e sono strutturate in aree centrali, suburbane, periurbane, di retroterra e montane. Secondo la definizione in uso, il centro è costituito dalla zona urbana ad alta densità. Seguono i comuni dell'area suburbana e di quella periurbana, con densità decrescenti e caratteristiche urbanistiche specifiche. Queste tre aree compongono di fatto l'agglomerato, mentre il retroterra e la montagna costituiscono le zone extraurbane» (SST, Regioni e spazi funzionali 2009 del PD, 2009, pag. 2).

Questa definizione però si scontrava con un problema: l'unità di base considerata sono i Comuni. A seguito di vari processi, negli ultimi anni in primis le aggregazioni, capita sempre più spesso che il territorio dei Comuni possieda caratteristiche molto variegata. Perciò il Cantone ha cercato di superare questa categorizzazione e dalle regioni funzionali è passato agli spazi funzionali, così definiti nel Rapporto esplicativo del 2009 del PD:

«Spazio funzionale: delimitazione dello spazio cantonale in aree il più possibile omogenee dal punto di vista del livello di urbanizzazione. Il significato è analogo a quello delle regioni funzionali [classificazione contenuta nel precedente PD] ma non tiene più conto dei limiti comunali: Il territorio cantonale è delimitato in 5 classi (spazi): centro, suburbano, periurbano, retroterra, montagna» (PD Rapporto esplicativo 2009, Allegato C, Glossario, pag. 149).

Notiamo che la Confederazione utilizza il termine *spazio funzionale* con un'accezione differente.

L'ARE, nella bozza del suo rapporto d'esame (pag. 7), promuove la strutturazione individuata dal Canton Ticino, compresi gli spazi funzionali, ma fa notare che «non si tratta tuttavia di veri e propri spazi funzionali, ma piuttosto di tipi di spazi ai sensi dell'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice».

I contenuti minimi dei Piani direttori richiesti da quest'ultima sono elencati in sei punti. Si comprende che gli *spazi funzionali* ticinesi corrispondono ai *tipi di spazi* federali:

4. Differenziazione territoriale/attuazione delle strategie generali, in particolare:
 - struttura dei centri, tipi di spazi, spazi funzionali (p. es. agglomerati);
 - assi/poli di sviluppo, reti di trasporti e assi di traffico;
 - spazi naturali e paesaggistici di rilievo;
 - ampie superfici agricole contigue;
 - eventualmente spazi in cui l'energia riveste un'importanza particolare.

(...)

6. Distribuzione dell'evoluzione prevista, in termini di crescita demografica e di posti di lavoro, tra i vari tipi di spazi (e/o regioni o addirittura Comuni). Tale distribuzione può essere definita in diversi modi:
- qualitativamente: designazione dei tipi di spazi in cui si auspica una crescita consistente, limitata o nulla (mantenimento dello status quo) del numero di abitanti e posti di lavoro;
 - quantitativamente: distribuzione in termini assoluti o percentuali della crescita demografica attesa nei singoli tipi di spazi;
 - indicazione di un possibile calo in determinati comprensori e definizione della strategia cantonale più consona» (Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice, pag. 9).

I tipi di spazi sono quindi porzioni del territorio con caratteristiche di omogeneità interna che emergono in particolare dalle statistiche demografiche e del mercato del lavoro.

Lo spazio funzionale, come inteso nell'Integrazione della Guida alla pianificazione direttrice, è invece uno spazio interconnesso che gravita attorno a uno o più centri. Questo concetto ha un ruolo basilare all'interno del Progetto territoriale Svizzera, la cui prima strategia è «creare aree d'intervento e rafforzare la rete policentrica formata da città e Comuni»:

«La vita in Svizzera si gioca sempre di più su piani regionali i cui confini non corrispondono con i confini cantonali o comunali. Questi spazi funzionali, in cui economia, società e cultura sono strettamente interconnessi, acquistano una crescente importanza. In questo modo si creano all'interno degli spazi urbani e degli spazi rurali e tra questi, degli stretti legami, ad esempio negli ambiti delle attività del tempo libero e ricreative, sviluppo degli insediamenti, formazione, sistema sanitario, approvvigionamento e smaltimento, così come riguardo alla protezione e alla rigenerazione delle risorse naturali. Attraverso una pianificazione oltre i confini istituzionali e settoriali è possibile ottenere gli effetti territoriali auspicati. In questi spazi funzionali deve perciò essere promossa la collaborazione. Strategie comuni aiutano a gestire meglio lo sviluppo territoriale» (Progetto territoriale Svizzera, pag. 35).

La contraddizione tra la terminologia federale e quella cantonale è però apparente. Gli spazi funzionali del PD (centro, suburbano, periurbano, retroterra e montagna) sono infatti ripartizioni di un più ampio territorio, corrispondente a uno spazio funzionale come inteso a livello federale.

La strutturazione che suddivide il territorio cantonale secondo un doppio schema, verticale con la rete delle centralità e orizzontale con gli spazi funzionali, è stata accolta dalla Confederazione:

«Con il presente adattamento del Piano direttore, in Ticino vengono a crearsi quattro agglomerati con le rispettive aree d'influenza e non più tre come in precedenza. La Confederazione conferma che questo cambiamento rispecchia una chiara configurazione del territorio cantonale ed è in linea con i quattro programmi d'agglomerato. Nel Piano direttore non sono definiti obiettivi territoriali specifici per gli agglomerati, poiché le principali sfide – riguardanti soprattutto il coordinamento fra insediamenti e trasporti – figurano già nelle singole schede degli agglomerati» (ARE, Rapporto d'esame, pag. 7).

Utilizziamo, per una più facile distinzione, la terminologia federale. I tipi di spazi sono una "fotografia" della situazione esistente, allestita partendo da strumenti statistici. Queste etichette permettono ipotesi di previsione, ma non corrispondono a decisioni sul futuro delle aree a cui si applicano. Gli spazi funzionali sono l'oggetto del lavoro di pianificazione dei progetti e dei mezzi per gestire lo sviluppo futuro dell'interconnessione fra tutti i nodi componenti la rete urbana. Questo lavoro avviene essenzialmente tramite i Programmi di agglomerato.

Il ruolo svolto da questi ultimi anche nell'applicazione della LPT è molto importante. Secondo l'art. 15 cpv. 3 LPT «l'ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili vanno coordinate al di là dei confini comunali (...)» e nel messaggio n. 7616 è scritto che questa esigenza è stata rispettata grazie ai programmi di agglomerato, come è spiegato anche nella scheda R6 del PD:

«Per determinare la crescita auspicata di UI (abitanti posti di lavoro e posti turistici) bisogna tener conto del tasso di crescita statistico (previsioni USTAT) che viene adattato e ponderato in funzione del tasso di crescita fissato per quel determinato territorio dal relativo programma di agglomerato (schede R/M2, R/M3, R/M4, R/M5) e dagli obiettivi di sviluppo insediativo che il modello territoriale cantonale (Scheda R1) prevede per lo specifico spazio funzionale in cui è collocato il territorio in discussione. In sostanza si tratta, quindi, di adattare verso l'alto o verso il basso il tasso di crescita statistico in funzione di specifici obiettivi fissati a scala sovracomunale e regionale, ottenendo così una distribuzione della crescita coerente sull'insieme del territorio cantonale» (Scheda R6, allegato 1).

Dato che la regione Tre Valli non rientra in nessun Programma di agglomerato, le ipotesi relative al suo sviluppo considerate dal PD non derivano da una riflessione compiuta all'interno di un programma di agglomerato incrociando i dati relativi agli spazi funzionali, ma derivano unicamente da statistiche, come spiegato alla Commissione dal Consiglio di Stato: «La scheda R1 Modello territoriale cantonale fornisce gli obiettivi di sviluppo insediativo centripeto per spazio funzionale, validi anche per la regione Tre Valli. (...) in assenza di obiettivi di crescita demografica per spazi funzionali dovuti al fatto che la regione in questione non appartiene a un agglomerato, saranno prese come riferimento regionale le ipotesi di prognosi al 2030 pubblicate dall'USTAT: Valle Leventina -6%, Valle di Blenio +2.7%, Riviera +9.25% L'approccio per la Leventina sarà verosimilmente quello di, per quanto possibile, invertire la tendenza negativa; per la Valle di Blenio di mantenere la tendenza alla crescita mentre per la Riviera (al di fuori dell'agglomerato di Bellinzona) stabilire se ci si prefigge una crescita uguale o maggiore al trend del 9.25%» (risposta CdS alla Commissione 17.09.2019).

Questi sono i punti chiave:

- La Città-Ticino, a cui vanno aggiunte le aree limitrofe moesana e insubrica, interconnessa e integrata, può essere considerata uno spazio funzionale. Essa, seguendo la gerarchia urbana in una scala frattale, può a sua volta essere suddivisa in quattro agglomerati con le loro aree di influenza.

È stato detto in precedenza (cap. 3.1.2, B) che le valutazioni sull'estensione delle zone edificabili devono tenere conto di tutti i livelli del contesto territoriale di riferimento e che i programmi di agglomerato sono solo uno degli strumenti per attuare gli obiettivi della LPT. Però, il coordinamento fra insediamenti e trasporti è un fondamento dello sviluppo centripeto e i programmi di agglomerato sono lo strumento principe per realizzarlo; l'organizzazione dello sviluppo degli spazi funzionali passa da qui. La regione Tre Valli è l'unica area del Cantone a non rientrare in nessun programma di agglomerato e per motivi storici esistono due Commissioni regionali dei trasporti differenti nell'area di influenza dell'agglomerato di Bellinzona (mentre vi è un unico Ente regionale di sviluppo per il Bellinzonese e le Tre Valli). Il problema è duplice: da un lato, molto pragmaticamente, la regione Tre Valli non può far capo ai contributi previsti per i programmi di agglomerato; dall'altro, è ostacolata una pianificazione organica dello spazio funzionale Bellinzonese e Tre Valli per quanto riguarda i trasporti e gli insediamenti. La regione Tre Valli non può esprimere, al pari di tutte le altre regioni del Cantone, i suoi desideri in tema di sviluppo funzionale della sua area di appartenenza.

Rileviamo che per un motivo analogo si è lamentata anche la regione Moesa, che pure ricade nella sfera d'influenza dell'agglomerato di Bellinzona:

«Il Cantone dei Grigioni ha richiamato l'attenzione sul fatto che l'asse di traffico A13 San Bernardino della regione Moesa è sempre più congestionato anche a causa dello sviluppo dinamico del Cantone Ticino. Il Cantone dei Grigioni auspica pertanto che la parte limitrofa della regione Moesa sia inclusa in tutti i processi di pianificazione pertinenti come parte integrante dello spazio funzionale Bellinzonese e Tre Valli, questo anche e soprattutto nell'ambito del futuro programma d'agglomerato Bellinzonese» (Rapporto d'esame ARE, pag. 7).

- La classificazione "centro", "suburbano", "periurbano", "retroterra" e "montagna" ha un carattere descrittivo e si applica a porzioni di territorio che non coincidono con i confini comunali.

L'esistenza di più tipi di spazio all'interno dello stesso comprensorio comunale significa che attualmente in quel Comune coesistono realtà diverse a livello demografico e di posti di lavoro descritte tramite metodi statistici (v. *Scenari demografici per il Cantone Ticino e le sue regioni, 2016-2040*).

- I principi dello sviluppo centripeto di qualità non vanno applicati avendo come sfondo di riferimento un *tipo di spazio*, ma compiendo un ragionamento a più scale, dallo *spazio funzionale* al Comune e al quartiere (ed è per questa necessità di dettaglio che è opportuno siano i Comuni a verificare il dimensionamento delle loro zone edificabili e tramite il Programma d'azione comunale riflettano sulle soluzioni più sostenibili per la pianificazione del loro territorio). Lo scopo **non** è concentrare tutti gli insediamenti nelle zone centrali e diradarli man mano che ci si sposta verso le zone "retroterra" e "montagna". Va riconsiderato tutto ciò che consuma territorio e ne riduce la qualità e uno dei principali fenomeni da contrastare è lo sprawl urbano, che si riscontra principalmente negli spazi definiti "periurbano", grossolanamente la "cintura urbana" (v. *Stato delle zone edificabili in Ticino, 2017*)
- Il principio dello sviluppo centripeto va applicato all'intero territorio cantonale, in maniera puntuale e non complessivamente; a questo principio si affianca quello dello sviluppo di qualità degli insediamenti. Ciò significa che non ci si può accontentare di mantenere l'estensione delle zone edificabili cantonali entro il limite che la Confederazione ritiene accettabile, trascurando gli aspetti qualitativi del processo. Questo equivoco potrebbe portare a "travasi" di zone edificabili dalle aree definite *retroterra* e *montagna* alle aree più centrali, enfatizzando da un lato la crescita delle conurbazioni attorno ai centri degli agglomerati, dall'altro lo spopolamento delle valli. Occorre favorire la qualità di vita e lo sviluppo equilibrato in un territorio vario e interconnesso, perseguendo un uso parsimonioso del suolo, tutelando il paesaggio e le tipicità locali (che possono rivelarsi importanti atout anche per lo sviluppo economico), garantendo anche nelle località periferiche i servizi e i posti di lavoro necessari a mantenere un tessuto sociale ed economico vitale.
- Le considerazioni precedenti permettono di comprendere le figure 2 e 3 della scheda R1. La prima concerne i quattro agglomerati con le relative aree di influenza (spazi funzionali) e presenta unicamente i centri attorno a cui gravitano gli agglomerati (e non più Biasca, come nello schema sostituito, che ha un'importanza "regionale"); la seconda mostra la rete delle centralità e permette di visualizzare tutti i centri di importanza nazionale, cantonale, regionale e locale, mentre la figura sostituita si fermava al livello "regionale".

Il Consiglio di Stato in proposito aveva correttamente spiegato:

«Biasca: scheda R1 – Nella Figura 3 relativa alla gerarchia delle centralità Biasca è indicata come centro regionale, ma non come agglomerato, mentre nella Figura 4 relativa agli spazi funzionali è indicata come zona suburbana e periurbana». «Ciò perché nella Riviera e Tre Valli non sussiste un'entità insediativa a carattere di agglomerato riconosciuto ufficialmente dalla Confederazione ai sensi dei programmi d'agglomerato. A Biasca viene tuttavia riconosciuto da una parte il ruolo di riferimento regionale e dall'altra delle dinamiche da suburbano e periurbano. È assente lo spazio funzionale del centro che è comunemente associato ai nuclei degli agglomerati» (Modifiche del Piano direttore n. 12 - luglio 2018 Rapporto sulla consultazione ed esplicativo, pag. 181).

La scheda R1 appare coerente e aderente all'impostazione della LPT, ma il sistema tracciato presenta una lacuna, dovuta non alla scheda in sé, ma al fatto che la regione Tre Valli è esclusa dai programmi di agglomerato. La questione è evidentemente già all'attenzione del Consiglio di Stato, che nella duplice ai ricorrenti ha comunicato: *«L'integrazione delle Tre Valli nel perimetro d'agglomerato del bellinzonese potrà essere esaminata in vista dell'allestimento dei Programmi d'agglomerato di quinta generazione, tenendo conto dei criteri che saranno stabiliti dalla Confederazione» (RG1304, 20.03.2019).* (Duplice CdS).

In virtù dei prospettati

investimenti infrastrutturali sulla rete del trasporto pubblico (nodo intermodale), nonché del Polo di sviluppo economico (PSE) della zona industriale di Biasca, del costituendo PSE della Bassa Leventina e del futuro Parco tecnologico dell'aviazione di Lodrino che il Cantone sta promuovendo, la Commissione invita il Consiglio di Stato a fare quanto in suo potere per dare un seguito concreto a questo annuncio, auspicando che la regione delle Tre Valli in tempi ragionevoli possa entrare a far parte di un programma d'agglomerato.

Sviluppo centripeto di qualità non significa concentrare ogni ipotesi di sviluppo verso gli agglomerati urbani e lasciare che le zone periferiche vengano impoverite e rimangano solo luoghi di memoria e di tradizione.

In conclusione, lo sviluppo centripeto di qualità deve:

- favorire uno sviluppo armonioso ed equilibrato della rete delle centralità, offrendo a tutti i cittadini la possibilità di fruire di una adeguata intensità di funzioni urbane;
- evitare di lasciar proseguire i fenomeni incontrollati di diffusione urbana e l'espansione estensiva in particolare nel periurbano;
- contrastare l'eccessiva segregazione spaziale (favorendo una maggiore commistione dei vari tipi di utilizzazione del territorio) e sociale (per evitare la nascita di ghetti insediativi basati sul censo), per offrire un territorio vario, multifunzionale e inclusivo, il più possibile privo di cesure;
- densificare lavorando in primo luogo sul già costruito, aumentando gli indici laddove è possibile e opportuno e puntando sul recupero e la riqualifica delle aree dismesse e abbandonate;
- garantire la permeabilità e percorribilità del territorio grazie a interventi che rendano più attrattivi gli spazi pubblici e che permettano spostamenti in sicurezza ai pedoni e alla mobilità lenta, anche delle fasce più deboli della popolazione;
- potenziare le possibilità di accesso al verde e aumentare la presenza del verde nelle aree urbane, per migliorare il benessere delle persone e contrastare fenomeni come le isole di calore, portando il verde nelle città e non lasciando che le città invadano gli spazi ancora verdi.

Sosteniamo la qualità di vita e lo sviluppo equilibrato in un territorio variegato e interconnesso, perseguendo un uso parsimonioso del suolo, tutelando il paesaggio e le tipicità locali (che possono rivelarsi importanti atout anche per lo sviluppo economico), garantendo anche nelle località periferiche i servizi e i posti di lavoro necessari a mantenere un tessuto sociale ed economico vitale.

➤ **Commissione regionale dei trasporti delle Tre Valli**

Le considerazioni esposte per i ricorsi di Biasca e Riviera rispondono anche alle osservazioni della CRT-3V, il cui ricorso è però giudicato dalla Commissione irricevibile in quanto privo di oggetto. I due Comuni domandano che Biasca sia elevato al rango di centro di valenza cantonale, mentre ora è un centro di valenza regionale. La scheda R1 del Piano direttore però non introduce alcuna modifica allo statuto di Biasca, già in precedenza centro di rilevanza regionale.

3.3. Specificità dei ricorsi di altri Comuni

- Ascona
- Bosco Gurin
- Centovalli
- Lavizzara
- Melano
- Onsernone

Anche i Comuni di Bosco Gurin, Centovalli, Gambarogno, Lavizzara e Onsernone temono gli effetti che gli obiettivi di sviluppo territoriale definiti per i singoli spazi funzionali possano avere sulle aree periferiche e le regioni di montagna. I loro ricorsi sono comunque principalmente diretti contro la scheda R6 *Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili*.

Ascona presenta inoltre una critica relativa alla rinuncia all'indice di sfruttamento (IS).

Il Consiglio di Stato nel cap. 6 del messaggio prende posizione sulle critiche puntuali contenute nei ricorsi, richiamandosi a quanto già espresso trattando i ricorsi dei rimanenti Comuni.

La Commissione auspica che l'adozione della scheda R6 non pregiudichi processi pianificatori avviati da molti anni (da prima del 1° maggio 2014, data di entrata in vigore della LPT) e che hanno già ricevuto un preavviso dipartimentale positivo, quali la revisione del PR del Comune di Melano per valorizzare e rendere fruibile il comparto a lago e la revisione del PR di Bosco Gurin per favorire lo sviluppo turistico-alberghiero.

Con questa osservazione, la Commissione si rimette a quanto scritto nei capitoli precedenti e, per quanto concerne le censure puntuali, condivide le considerazioni del Consiglio di Stato.

4. CONCLUSIONI

Come confermato dal Consiglio di Stato, il Ticino non si trova fra i Cantoni con ZE palesemente sovradimensionate (art. 5a cpv. 4 OPT). Anzi, con il tasso di sfruttamento pari al 99,6%, ottenuto per di più considerando il valore medio della prognosi di crescita demografica, il sovradimensionamento appare assai limitato.

Il Consiglio di Stato stesso ha sancito che il nostro Cantone può quindi scegliere altre modalità di riconduzione del tasso di sfruttamento delle ZE al 100%. Con la scheda R6 adottata lo fa secondo la seguente strategia: non ampliamento delle ZE (con eccezioni possibili solo tramite parallela diminuzione dei parametri edificatori), richiesta ai Comuni di verificare il dimensionamento delle ZE ed eventuale adattamento dei PR secondo precise modalità e tempistiche.

Il Consiglio di Stato ha pure sottolineato come l'obiettivo del PD non sia, a priori, quello di ridurre le ZE. Laddove fosse necessario potranno invece essere ricalibrate le potenzialità edificatorie in funzione di scelte strategiche di sviluppo, da identificare per il tramite del Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (PAC).

Conscia del suo compito quale autorità giurisdicente nell'evasione dei ricorsi, ma convinta che il tema della pianificazione necessiti di un approccio politico alla ricerca della maggiore condivisione, la Commissione ha interpretato il suo ruolo come un'operazione di mediazione e di negoziazione positiva, cercando di conciliare per quanto possibile la posizione del Governo e quella degli enti ricorrenti, allo scopo di ottenere la migliore e più applicabile soluzione per il futuro di tutti i cittadini rispettando i dettami imposti dalla Lst. A questo proposito la Commissione invita le autorità cantonali ad adottare un approccio di collaborazione con i Comuni evitando forzature o situazioni di tensione, lasciando ai Comuni anche il giusto margine di apprezzamento e flessibilità nell'applicazione della scheda R6. L'intento della Commissione è quello di rafforzare questo approccio, soprattutto in considerazione del fatto che, come emerso durante la consultazione, la presa in considerazione di altri parametri per la prognosi demografica (scenario alto in luogo di quello medio), peraltro ammessi dall'ARE, permette di raggiungere su tutto il Cantone un tasso di sfruttamento ancora maggiore. Si invita pertanto l'Amministrazione cantonale ed il Consiglio di Stato ad essere coerenti con questa impostazione, che non dovrà portare forzatamente a dezonamenti, a riduzioni di indici o a congelamenti di zone edificabili, salvo in casi eccezionali.

Quanto stabilito anche nel messaggio governativo relativamente al fatto che in caso di riduzione dei parametri edilizi o loro annullamento, il pagamento di indennizzi non è automatico, con preciso riferimento alla giurisprudenza in materia, la Commissione ritiene che questo aspetto vada considerato seriamente, consigliando un approccio prudente e responsabile in considerazione delle inevitabili e pesanti ripercussioni che potrebbero insinuarsi nel già delicato rapporto tra Stato e cittadino.

Il fatto quindi che con il messaggio governativo n. 7630 il Consiglio di Stato abbia deciso di istituire un fondo dotato di soli 5 milioni di franchi da destinare alla compensazione degli svantaggi in caso di riduzione dei parametri edilizi, così come pure alla salvaguardia dei beni culturali, non deve dar adito a un'interpretazione distorta di mancanza d'assunzione di responsabilità da parte delle autorità cantonali, bensì fungere da tranquillante per le autorità comunali e la cittadinanza, avvalorando lo spirito e l'approccio auspicati dalla scrivente Commissione.

Per questi motivi, nel rispetto dello spirito della LPT, la Commissione ha stabilito e concordato con il Dipartimento alcune modifiche ai criteri relativi alla procedura della verifica del dimensionamento delle zone edificabili (Allegato 1 della scheda R6), introducendo il concetto di parametri fissi per alcuni fattori, fissando al 75% il parametro di considerazione dei terreni liberi, definendo quattro parametri soglia (da 0% a 30%) per i terreni sottosfruttati in funzione dell'attuale grado di sfruttamento, confermando come il grado di attuazione per le zone di PR al 100% per le zone nucleo e all'80% per le restanti zone, eliminando le forchette da utilizzare per il calcolo delle UI salvo per le zone lavorative e definendo infine delle percentuali di ripartizione della SUL tra superficie per la residenza e per il lavoro.

La Commissione ritiene che le modifiche proposte non vadano a snaturare gli obiettivi della LPT, bensì ad agevolare una procedura di revisione pianificatoria la più lineare possibile, per garantire parità di trattamento, ridurre le fonti di contenzioso e i costi del calcolo della contenibilità sostenuti dai Comuni.

Si precisa inoltre che, come peraltro disposto dal Consiglio di Stato, è confermata, dietro la presentazione "dell'onere della prova", la facoltà ai Comuni di scostarsi dai parametri fissati negli allegati, proponendo parametri diversi e maggiormente aderenti alla realtà locale.

La Commissione invita a dichiarare irricevibili i ricorsi dei Comuni di Brione Verzasca e Mergoscia e della Commissione regionale dei trasporti delle Tre Valli.

La Commissione invita a dichiarare parzialmente ricevibili tutti gli altri ricorsi, ai sensi dei considerandi espressi nei precedenti capitoli, e a modificare di conseguenza la scheda R6 e i suoi allegati.

La Commissione chiede infine di essere costantemente aggiornata sull'evoluzione dell'applicazione di questa scheda, in particolare sul fatto che essa avvenga coerentemente con gli intendimenti espressi in questo rapporto. Ciò a garanzia anche dei Comuni.

Per la Commissione ambiente, territorio ed energia:

Eolo Alberti, Giovanni Berardi e Giacomo Garzoli, relatori
Battaglioni - Buri - Caroni - Cedraschi - Gaffuri -
Garbani Nerini - Genini - Pinoja - Schnellmann -
Schoenenberger (con riserva) - Terraneo - Tonini