

Presenza di posizione sulla modifica del piano direttore cantonale Schede R1, R6, R10

Premessa

Le modifiche in consultazione sono la conseguenza della revisione della Legge federale sulla pianificazione del territorio, approvata in votazione popolare a seguito di un referendum il 3 marzo 2013. La revisione della Legge federale è stata voluta dal Parlamento quale controprogetto all'iniziativa popolare sul paesaggio che avrebbe congelato per 20 anni le nuove aree edificabili nel Paese. Gli obiettivi principali della revisione legislativa sono:

- la necessità di favorire lo sviluppo centripeto degli insediamenti e il loro rinnovamento qualitativo
- il dimensionamento delle zone edificabili che deve essere fatto tenendo conto del fabbisogno prevedibile per i prossimi 15 anni
- l'ubicazione e le dimensioni delle zone edificabili devono essere coordinate al di là dei confini comunali e, se necessario, riducendone l'estensione
- la crescita degli insediamenti deve essere orientata prioritariamente attorno ai nodi del servizio pubblico di trasporto
- la riscossione di una tassa minima sul plusvalore derivante da atti pianificatori e la possibilità di imporre un termine per l'edificazione di un terreno se l'interesse pubblico lo richiede (le relative disposizioni applicative sono state introdotte nella legge cantonale nel 2014; a seguito di un ricorso accolto dal Tribunale federale il 16.08.2017 tuttavia la fissazione della soglia di plusvalore esente da contributo dovrà essere abbassata).

La revisione della Legge federale è entrata in vigore il 1.5.2014 ed i Cantoni devono adattare il loro Piano Direttore entro il 1.5.2019. In questi cinque anni di periodo transitorio è vietato aumentare la superficie complessiva delle zone edificabili su scala cantonale. Eventuali nuovi azionamenti devono essere compensati con altrettanti dezonamenti. Sulla base dei concetti citati il Dipartimento del territorio ha elaborato le proposte di revisione delle seguenti schede di Piano Direttore:

- R1 Modello territoriale cantonale
- R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili
- R10 Qualità degli insediamenti.

Valutazione generale

Il progetto in consultazione è **conforme con i principi vecchi e nuovi stabiliti dalla legislazione federale e cantonale** e con gli **indirizzi attuali della disciplina pianificatoria** ai diversi livelli. In particolare è interessante l'idea del programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità, che si chiede di elaborare principalmente ai Comuni degli agglomerati urbani per orientare e finalizzare meglio le future modifiche pianificatorie agli obiettivi di uno sviluppo insediativo sostenibile e di qualità; pure apprezzabile è l'intenzione preannunciata di prevedere nella legge un termine di edificazione per i terreni, anche se le relative disposizioni sono ancora tutte da formulare e concretizzare.

Gli **aspetti critici**, come si vedrà più avanti, sono:

- l'attribuzione di nuovi compiti e oneri ai Comuni, con un contemporaneo restringimento del margine di apprezzamento e di progettualità in materia pianificatoria e urbanistica;
- un carico di lavoro eccessivo in tempi ravvicinati sia per i Comuni che per il Cantone, che condurrà inevitabilmente ad intasamenti operativi – in primis presso il Dipartimento del territorio -e lungaggini procedurali;
- la dipendenza delle soluzioni pianificatorie da formule di calcolo e parametri non sufficientemente giustificati e troppo generici, con il rischio di trasformare la pianificazione in un procedimento tecnocratico e burocratico, anziché in una scelta politica qualificata.

Osservazioni

Premesso che i **Comuni non vanno ulteriormente caricati con obblighi di studio e analisi puramente quantitativi e formali**, i calcoli di contenibilità dovrebbero a questo punto essere effettuati dal Cantone, sulla base dei compendi richiesti e forniti tra il 2015 e il 2016. Una buona parte dei Comuni ha correttamente allestito e trasmesso al Cantone tali compendi; sulla base di questi dati dettagliati fondo per fondo, con la specificazione del tipo di zona e dei relativi parametri, il Cantone è in grado di effettuare tutte le valutazioni e analisi che ritiene necessari. Semmai il Cantone dovrebbe richiamare i Comuni che non l'hanno ancora fatto a produrre il compendio e, se del caso, di completarli in proprio, scaricando il relativo costo dal flusso finanziario Comune/Cantone. Spetta quindi al Cantone indicare in quali Comuni vi è un sovradimensionamento e in quali comparti invitare i Comuni a verificare le possibilità di un dezonamento oppure di una ricalibratura del potenziale insediativo.

In ogni caso, i **parametri di riferimento del calcolo per determinare la contenibilità delle zone edificabili per l'abitazione**, indicati nella scheda R6 (allegato 2) devono essere maggiormente diversificati per tipologia di zona; il parametro di 40-50 mq/SUL nelle zone estensive e semi-estensive per l'abitazione è irrealistico e nemmeno auspicabile, alla luce delle caratteristiche di qualità, che gli insediamenti abitativi in queste zone dovrebbero avere; in base ai dati effettivi, una SUL corretta per abitante in queste zone dovrebbe situarsi piuttosto sui 70-80 mq. Pure il grado di attuazione del 80% implica l'idea che giardini ampi rispetto alle dimensioni degli edifici non vadano bene, mentre in realtà ciò è auspicabile per la riduzione dell'impatto paesaggistico (molte zone di questo tipo si trovano in contesti peri-urbani collinari) e per l'equilibrio ecologico delle aree insediative; il grado di attuazione per queste zone va quindi ridotto.

Pure andrebbe diversificata per tipologie di zone **la percentuale di SUL inutilizzata dei terreni sottosfruttati** computabile per il calcolo del potenziale insediativo residuo. La SUL residua in una zona residenziale estensiva periurbana assume un altro significato e valore rispetto ad una zona urbana intensiva. Nelle zone estensive della periferia urbana e delle aree periurbane, con case monofamiliari ad uso proprio, una riserva di SUL anche solo di un 30% resta puramente teorica; anche se utilizzata, nella maggior parte dei casi ciò non va ad aumentare il potenziale insediativo, ma per rispondere ad esigenze di comfort di chi già ci abita. Nelle zone urbane intensive, con stabili a reddito, un utilizzo solo del 30% significa disattendere l'obiettivo dello sviluppo centripeto.

Se la percentuale del 30% è intesa come media generale fra le diverse tipologie di zona, ciò significherebbe penalizzare nel calcolo della contenibilità dei loro PR i comuni della periferia urbana e delle aree periurbane, mentre d'altra parte ciò non rende conto delle reali, ma anche auspiccate, dinamiche di contesti urbani densi, dotati di tutti servizi e ben allacciati alla rete di trasporto pubblico.

Riguardo alle **zone lavorative**, in molte di esse il parametro unitario basato sulla SUL è inappropriato e inapplicabile alla luce delle diverse tipologie di attività produttive e di servizio che esse devono accogliere, come pure per la diversità delle strutture edili (capannoni piuttosto che stabili d'ufficio, depositi esterni coperti o scoperti, piuttosto che atelier). Con la SUL non è possibile valutare correttamente la contenibilità in termini di posti di lavoro in aree che possono accogliere indistintamente uffici, attività di servizio, depositi, officine artigianali tradizionali, impianti di produzione altamente tecnologici e automatizzati oppure atelier per produzioni ad alta intensità di manodopera. La determinazione di parametri di calcolo per le zone lavorative va quindi rivisto sulla base degli approfondimenti annunciati in conclusione del capitolo 3.7 del Rapporto esplicativo: ci si attende dei parametri e dei metodi di calcolo differenziati per tipologie di attività ammesse, rispettivamente prevedibili e auspicabili nelle diverse situazioni.

Al di là di questo, alla luce della volatilità delle politiche del personale delle aziende e dell'evoluzione tecnologica, e della conseguente impossibilità di prevedere in uno spazio limitato l'evoluzione futura dei posti di lavoro (basta una decisione di un Consiglio di amministrazione, spesso localizzato fuori Cantone, per sconvolgere qualsiasi statistica e, a maggior ragione, qualsiasi previsione) riteniamo che **per le zone lavorative non è sostenibile e praticabile un dimensionamento basato sul numero di posti di lavoro**. Le dinamiche di questa tipologia di zona sono in effetti assai diverse da quelle delle zone per l'abitazione. Nel caso delle zone per il lavoro non si tratta tanto di rispondere ad una previsione di crescita, peraltro di difficile determinazione, bensì di rispondere ad obiettivi di politica di sviluppo economico e regionale. Il rischio, prima ancora che chiudere la porta ad ampliamenti ingiustificati di zone lavorative, è quello di bloccare operazioni qualificate di riconversione di aree dismesse industriali, ferroviarie o militari, che per la loro ubicazione e situazione non possono più essere attribuite alla zona agricola (si pensa in particolare a diverse aree residue degli impianti ferroviari FFS a Biasca, Bellinzona, Manno/Bioggio, Chiasso/Balerna/Novazzano e dell'Aeroporto di Lodrino e alle aree dell'Arsenale di Biasca o della Caserma di Losone).

In ogni caso, con riferimento sempre all'allegato 2 (Tabella per il calcolo della contenibilità delle zone edificabili in vigore) della proposta per la Scheda R6, si ritiene che **i dati per le zone per l'abitazione non vadano sommati ai dati per le zone per il lavoro** e che il confronto con lo sviluppo previsto all'orizzonte dei 15 anni vada effettuato separatamente

Nel caso si rendano necessari o opportuni dei **dezonamenti**, la responsabilità e soprattutto l'onere di questi non possono essere lasciati unicamente ai Comuni; il Cantone, per il fatto di avere in passato approvato azionamenti eccessivi, deve prevedere un **fondo cantonale per sostenere i Comuni** che fossero confrontati con **richieste d'indennizzo per eventuali dezonamenti**, laddove una pianificazione cantonale lo dovesse indicare; una simile garanzia è una premessa necessaria affinché un Comune si assuma la responsabilità di avviare una variante di PR in tal senso. Peraltro il rischio di dover assumere oneri di indennizzi per espropri materiali avrebbe come conseguenza che un Comune sarebbe meno propenso ad investire nello sviluppo centripeto di qualità (acquisizione dei terreni, spazi pubblici, politica fondiaria attiva), obiettivo pure auspicato dalla modifica del PD in consultazione.

Nella legge cantonale è da introdurre la possibilità di imporre un **termine per l'edificazione** dei terreni, anche di quelli già attribuiti alla zona edificabile (v. modello di Rothenbrunnen, in diverse pubblicazioni della VLP-ASPAN: INFORAUM 3/12; Raum & Umwelt 5/2013 e Raum & Umwelt 1/2014); nel caso in cui il termine venisse disatteso, dopo la fissazione "una tantum" di un ulteriore termine, dovrebbe scattare un diritto di prelazione o anche d'esproprio da parte del Comune; chiaramente tale vincolo non va esteso all'intero comprensorio edificabile, ma può essere limitato a precisi comparti definiti dal Comune stesso nel PR, come peraltro indicato al cap. 9.1 B del rapporto esplicativo. Ciò permetterebbe di applicare la misura in modo mirato e compatibile con le risorse finanziarie del Comune. Un efficace strumento di mobilitazione delle riserve di zone edificabili è indispensabile per poter dare seguito effettivo allo strumento del Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto (v. Rapporto esplicativo cap. 7.4), che altrimenti rischia di rimanere un puro esercizio di stile cartaceo.

L'abolizione "tout court" dell'**esame preliminare** è da respingere. È vero che la procedura pianificatoria potrebbe essere semplificata e accelerata. Ma è anche vero che, alla luce delle incertezze che possono nascere in un esecutivo comunale in merito all'accettazione a livello cantonale di determinate modifiche contenute in una revisione generale di un PR o in una variante, aumenterebbe il rischio di non approvazioni alla fine di tutto l'iter, per poi dover ricominciare tutta la procedura da capo.

La soluzione corretta potrebbe essere quella di un **esame preliminare facoltativo**, ossia di lasciare al Municipio di decidere se per un determinato progetto pianificatorio chiedere o no l'esame preliminare; nel caso di molte varianti puntuali e che toccano unicamente aspetti di rilevanza locale, il Municipio affiancato dal suo pianificatore, può tranquillamente assumersi il rischio di svolgere tutta la procedura a livello comunale, senza avere un preavviso cantonale nero su bianco, e quindi può avere una senso saltare l'esame preliminare per accelerare l'iter; d'altra parte i pianificatori dovrebbero avere l'esperienza sufficiente per capire se una modifica pianificatoria, sia essa una variante o nell'ambito di una revisione generale del PR, possa incontrare difficoltà di approvazione a livello cantonale; in questo caso è opportuno che si chieda l'esame preliminare; inoltre, per meglio indirizzare l'esame da parte dei funzionari cantonali, la richiesta di esame preliminare potrebbe essere accompagnata da una dichiarazione dei temi e degli aspetti sui quali il Municipio si aspetta una risposta e da quali servizi, così da evitare un esame a 360° su aspetti poco significativi e dover attendere che anche l'ultimo ufficio, magari quello meno coinvolto dalle tematiche del progetto pianificatorio, abbia rilasciato il suo preavviso. Ciò dovrebbe permettere di migliorare in parte l'attuale situazione caratterizzata da insostenibili ritardi nell'evadere gli esami preliminari e le approvazioni.

Il problema dei tempi lunghi di esame dei progetti pianificatori da parte dei servizi cantonali – siano essi in sede di un preavviso informale, di un esame preliminare o di un'approvazione - va comunque risolto anche con una **diversa organizzazione dei processi interni all'amministrazione** e con un **potenziamento dell'Ufficio della pianificazione locale**.



Dr. Arch. Fabio Giacomazzi
Manno, 16 ottobre 2017