

Presenza di posizione di ASPAN sulle proposte di modifica del Piano Direttore, del maggio 2017, ai nuovi disposti della Legge federale sulla pianificazione del territorio.

Il Consiglio direttivo di ASPAN ha esaminato, nella seduta del 23 agosto 2017, le proposte di modifica del Piano Direttore del maggio 2017 messe in consultazione dal Dipartimento del Territorio. Il Consiglio Direttivo prende atto che queste modifiche 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. Tutti i Cantoni, ad eccezione del Vallese, hanno approvato la revisione legislativa. In Ticino il nuovo testo di legge venne accolto con 47.507 voti a favore contro 38.376 contrari. ASPAN ricorda che 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. Tra gli obiettivi principali della revisione legislativa ricordiamo:

- 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.

Si noti che, in Ticino, il prelevamento del plusvalore è una realtà dopo la decisione del Gran Consiglio del 18.12.2014 che ha modificato gli articoli 92 e seguenti della Legge sullo sviluppo territoriale.

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.

Gli studi di base

Le proposte dipartimentali si basano sui seguenti studi di base:

- stato delle zone edificabili
- sviluppo insediativo centripeto
- qualità insediativa

- mercato immobiliare
- residenze secondarie.

Da questi studi risulta che, su scala cantonale, l'estensione complessiva delle zone edificabili ammonta a 11.203 ettari che corrispondono al 4% della superficie totale. La maggior parte di questa superficie è situata in zona R2 (3512 ha) seguita dalla zona R3-R4 con 2261 ha. Attualmente, nelle zone edificabili del Cantone, sono insediate circa 804.000 UI (Unità insediative suddivise tra abitanti, posti di lavoro e posti turistici) corrispondenti a 348.000 abitanti, 209.000 posti di lavoro e 247.000 posti turistici (alberghi, paralbergheria, case di vacanza). Il potenziale teorico a saturazione delle zone edificabili in vigore, calcolando uno sfruttamento dell'80% delle potenzialità edilizie permesse dagli attuali Piani Regolatori, raggiunge le 1.233.000 UI, pari a 530.000 abitanti, 321.000 posti di lavoro e 382.000 posti turistici. Le previsioni per i prossimi 15 anni (periodo 2015-2030), calcolate secondo le direttive dell'ARE e di quelle dell'Ufficio cantonale di statistica, calcolano un aumento di 46.000 abitanti, 36.000 posti di lavoro e 32.000 posti turistici. Il Cantone si avvicinerebbe dunque alle 400.000 unità di abitanti.

Principali conseguenze

I dati ottenuti dagli studi citati permettono di trarre diverse conclusioni. Innanzitutto si constata che le zone edificabili attualmente in vigore contengono riserve più che sufficienti per accogliere la futura crescita di abitanti e posti di lavoro. La ripartizione geografica di queste riserve segnala che il 30% delle riserve UI teoriche si trova nel Luganese, il 20% nel Locarnese mentre le altre regioni possiedono, ciascuna, il 16%. Oltre la metà delle riserve si trova in terreni sottosfruttati, ossia già costruiti ma non utilizzando completamente le potenzialità offerte dai PR. La crescita per i prossimi 15 anni, per circa i $\frac{3}{4}$, potrebbe essere soddisfatta usando questi terreni. Le riserve si trovano generalmente nelle zone urbane ben servite dal servizio pubblico di trasporto. Ne consegue che la crescita demografica e dei posti di lavoro dei prossimi 15 anni va assorbita nelle zone edificabili in vigore attualmente. Il dimensionamento delle zone edificabili va adeguato, e se del caso corretto e riordinato, ricalibrando le potenzialità edificatorie. La concentrazione degli abitanti e dei posti di lavoro va attuata nei comparti ben serviti dal trasporto pubblico e, in particolare, attorno alle stazioni TILO. In generale occorre sfruttare al meglio le zone edificabili in vigore attualmente incrementando contemporaneamente la qualità insediativa.

Le osservazioni puntuali di ASPAN

Il Consiglio direttivo di ASPAN si felicita con il Dipartimento del territorio per la qualità del lavoro di indagine svolto quale premessa alle proposte messe in consultazione. Le nostre osservazioni sono le seguenti:

- 1) I documenti presentati affermano che la crescita demografica e quella dei posti di lavoro per i prossimi 15 anni vanno assorbite nelle zone edificabili in vigore dando la priorità ai comparti sfruttabili sulla base delle potenzialità di crescita conferita dai PR. ASPAN ritiene corretta questa impostazione ma segnala che l'aumento dello sfruttamento delle capacità edilizie deve essere compatibile con la capacità delle strade esistenti e con la qualità del servizio pubblico di trasporto.

Ciò vale soprattutto all'interno degli agglomerati urbani dove si concentra la maggior parte delle riserve di zone edificabili. L'eventuale densificazione deve tener conto del crescente bisogno di mobilità che deve essere soddisfatto con un potenziamento del trasporto pubblico ed essere compatibile con la capacità delle strade esistenti. Considerazioni analoghe devono essere fatte nel caso di nuove costruzioni o riattazioni di grandi attrattori di traffico in zone urbane: il permesso di costruzione deve essere accordato solo dopo aver verificato la compatibilità del progetto con la capacità delle strade e con la qualità del servizio pubblico di trasporto.

- 2) ASPAN si oppone alla proposta di rinunciare all'esame preliminare del piano di indirizzo (variante o adattamento generale secondo l'art.25 Lst). Riteniamo infatti che questo esame sia opportuno perché può segnalare già dall'inizio eventuali divergenze con le disposizioni del Piano Direttore e con la Legge federale. L'esame preliminare, lungi da complicare la procedura di approvazione, può addirittura facilitarla con relativo guadagno di tempo. Se il Dipartimento non riesce a rispondere in tempi brevi all'esame preliminare occorre semmai potenziarne gli effettivi e non rinunciare ad uno strumento che si è rivelato utile per i Comuni. ASPAN ritiene inoltre che il Dipartimento, focalizzando la sua attenzione sui principali aspetti rilevanti, potrebbe già attualmente ridurre i tempi dell'esame preliminare, che va comunque mantenuto.
- 3) L'art.15 cap.2 della Legge federale sulla pianificazione del territorio prevede che le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte. ASPAN, cosciente della difficoltà di attuare questa disposizione, ritiene che il Cantone dovrebbe procedere ad una verifica preliminare del dimensionamento dei Piani Regolatori, rispetto alla Legge federale del 1980, allo scopo di individuare le situazioni di manifesto sovradimensionamento. Quest'ultime vanno subito individuate e coperte con una zona di pianificazione cantonale sulla quale i Comuni potranno innestare le loro verifiche. ASPAN ritiene inoltre che il Cantone debba costituire un Fondo in grado di aiutare i Comuni a far fronte alle indennità che verranno chieste in questi casi. Le disposizioni sulla riduzione delle zone edificabili verranno certamente applicate con cautela, dove l'interesse pubblico lo richiede, ma i Comuni devono essere aiutati a far fronte alle spese che ne derivano. Il Cantone ha approvato, in passato, Piani Regolatori eccessivamente generosi in materia di zone edificabili: se un ridimensionamento risulta necessario riteniamo che il Cantone debba contribuire alle spese.
- 4) ASPAN ritiene che il Cantone debba prevedere incentivi finanziari a favore dei Comuni che si impegnano ad acquistare fondi per scopi sociali come per la realizzazione di parchi pubblici, di abitazioni a pigione moderata, ecc. In questo senso il programma di azione comunale, proposto dal Dipartimento, rappresenta uno strumento interessante. Il Cantone potrebbe trovare queste risorse dall'applicazione delle norme sul plusvalore e dalla promozione di un'adeguata politica dell'alloggio.

5) Dopo la sentenza del Tribunale federale, del 16.8.2017, che ha accolto il ricorso di due cittadini contro la decisione del Gran Consiglio di elevare a 100.000 franchi la quota di plusvalore esente da contributo (mentre la proposta del Messaggio governativo limitava l'importo a 50mila franchi) riteniamo necessario rivedere l'art.93 della legge sullo sviluppo territoriale. Ricordiamo che l'articolo 93 della Lst, a seguito della citata decisione del Tribunale federale, afferma attualmente quanto segue:

Cap.1) "E' considerato vantaggio rilevante soggetto a contributo l'aumento del valore di un terreno che deriva:

a) dalla sua assegnazione alla zona edificabile

b) da una modifica di un piano di utilizzazione che comporta un aumento di almeno 0,2 punti dell'indice di sfruttamento o di almeno 1,5 punti dell'indice di edificabilità

c) da un cambiamento di destinazione che ingegnera un plusvalore importante.

ASPAN invita il Consiglio di Stato a presentare un Messaggio che preveda unicamente la revisione dell'art.93 Lst con l'adeguamento del limite esente dal contributo di plusvalore sulla base del decreto del Tribunale federale del 16 agosto 2017. Oltre a considerare le motivazioni di dettaglio del Tribunale federale nel definire il nuovo limite esente, ASPAN invita il Consiglio di Stato a verificare e gestire adeguatamente le possibilità di aggiramento dell'obbligo di assoggettamento (ad esempio frazionamenti dell'ultima ora, ecc).

6) L'art.15a della Legge federale sulla pianificazione del territorio prevede, al capoverso 2 che il diritto cantonale, qualora l'interesse pubblico lo giustifichi, possa impartire un termine per l'edificazione di un terreno e, in caso di inadempimento, ordinare determinate misure. Questa norma è voluta per combattere la tesaurizzazione dei terreni che, in determinati casi, ostacola lo sviluppo centripeto. Chiediamo al Cantone di valutare la Legge di applicazione del Canton Vallese approvata in votazione popolare, il 17 maggio 2017 con il 73% di consensi. Il Cantone Vallese prevede, ad esempio, di permettere ai Comuni di stipulare contratti con i proprietari che si impegnano a costruire entro 5 anni. La legge di applicazione vallesana è significativa pensando che quel Cantone è stato l'unico a rifiutare, in votazione popolare, la Legge federale nel 2013. Nel maggio di quest'anno lo stesso Cantone, sempre in votazione popolare, ha accolto la legislazione di applicazione della legge federale con il 73% di voti favorevoli. ASPAN ritiene inoltre che debba essere facilitato, soprattutto nelle zone periferiche, il meccanismo dell'esproprio da parte dei Comuni per permettere l'accesso alla proprietà da parte di giovani famiglie del luogo. Le zone residenziali di interesse comunale, attualmente previste dalla Lst, si sono infatti rivelate impegnative da attuare.

Con la massima stima.

Per il Consiglio Direttivo di ASPAN

Giancarlo Ré, presidente

Bellinzona, 6 settembre 2017

Via Lugano 23
6500 Bellinzona

T 091 825 55 56
F 091 825 55 58

info@aspan-ticino.ch
www.aspan-ticino.ch