



**Editore**

Dipartimento del territorio

**Autore**

Sezione dello sviluppo territoriale,  
Ufficio del piano direttore

**Per ulteriori informazioni**

Sezione dello sviluppo territoriale,  
via Franco Zorzi 13, 6500 Bellinzona  
tel. +41 91 814 25 91  
fax +41 91 814 25 99  
e-mail [dt-sst@ti.ch](mailto:dt-sst@ti.ch), [www.ti.ch/pd](http://www.ti.ch/pd)

© Dipartimento del territorio, 2017

## Sommario

Introduzione.....	3
1 Le modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio.....	4
1.1 Origine e obiettivi .....	4
1.2 Effetti .....	4
1.3 Un cantiere aperto in tutti i Cantoni.....	5
2 Le modalità di applicazione in Ticino.....	6
2.1 L'applicazione delle norme transitorie nell'esame dei piani regolatori.....	6
2.2 L'aggiornamento del Piano direttore.....	6
2.3 Il coordinamento con i Programmi d'agglomerato .....	6
2.4 L'adattamento della Legge sullo sviluppo territoriale.....	6
2.5 La strategia per le zone per il lavoro .....	7
3 Le analisi e gli approfondimenti.....	8
3.1 Lo stato dei piani regolatori comunali .....	8
3.2 Ubicazione, estensione e utilizzo delle zone edificabili.....	9
3.3 Il mercato immobiliare.....	15
3.4 Lo sviluppo insediativo centripeto .....	17
3.5 La qualità insediativa .....	17
3.6 Le abitazioni secondarie .....	18
3.7 Un focus particolare: le zone per il lavoro .....	19
4 Lo scenario di crescita e il dimensionamento delle zone edificabili.....	21
4.1 Lo scenario di crescita demografica cantonale.....	21
4.2 Il dimensionamento delle zone edificabili su scala cantonale e comunale.....	22
4.3 Il tasso di sfruttamento federale .....	22
5 Sintesi, valutazione e indirizzi generali .....	23
6 L'aggiornamento del modello territoriale cantonale (scheda R1 del PD).....	25
7 Lo sviluppo degli insediamenti e la gestione delle zone edificabili (scheda R6 del PD).....	27
7.1 Gli indirizzi: lo sviluppo centripeto di qualità in Ticino.....	28
7.2 Sfruttare le zone edificabili in vigore.....	29
7.3 Adeguare il dimensionamento delle zone edificabili .....	29
7.4 Il Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto .....	30
7.5 Alloggi a pigione sostenibile e abitazioni primarie .....	31
7.6 I compiti dei comuni e del Cantone .....	32
8 La qualità degli insediamenti (scheda R10 del PD).....	34
9 Le misure di accompagnamento all'applicazione della LPT .....	36
9.1 Proposte di modifiche legislative.....	36
9.2 L'informazione, la sensibilizzazione e il sostegno.....	38
9.3 Gli incentivi finanziari per il Programma d'azione comunale .....	38
10 Conclusioni e prossimi passi .....	39



## INTRODUZIONE

Con la votazione del 3 marzo 2013 popolo e Cantoni hanno approvato alcune modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) volte a contenere l'estensione degli insediamenti, a migliorare la qualità del tessuto insediativo e a favorire un'edificazione più concentrata. Le nuove norme sono entrate in vigore il 1° maggio 2014 e hanno esplicitato da subito il loro effetto: tutti i Cantoni si sono attivati per adattare i loro piani direttori entro 5 anni; oltre a ciò, le procedure di revisione e modifica dei piani regolatori comunali sono valutate da governi e tribunali alla luce delle norme riviste. Sebbene l'uso parsimonioso del suolo sia da tempo un principio cardine della legislazione pianificatoria – invero spesso invocato, ma altrettanto spesso disatteso nella pratica – le nuove norme rappresentano un cambiamento importante per la loro incisività.

Il concetto-chiave introdotto con la nuova LPT è **sviluppo centripeto e rinnovamento qualitativo degli insediamenti**. La sua attuazione richiede azioni ben programmate a tutti i livelli: cantonale, regionale e comunale. Le dimensioni delle zone edificabili nei Piani regolatori vanno verificate e adattate alle reali esigenze di sviluppo demografico, tenendo conto del contesto regionale e cantonale; la crescita futura di abitanti e posti di lavoro va orientata verso comparti strategici, prioritariamente attorno ai nodi della rete del trasporto pubblico; la qualità del tessuto costruito diventa un obiettivo giuridicamente vincolante per ogni pianificazione e progetto urbanistico; le riserve di zona edificabile (terreni sotto sfruttati e liberi) vanno mobilitate con strategie e misure che coinvolgono gli enti pubblici e i privati; le aree dismesse, gli edifici e i quartieri con maggiori potenziali vanno individuati e la loro trasformazione e riqualificazione favorite.

Il primo passo per orientare la pianificazione territoriale verso queste azioni è la **modifica del Piano direttore cantonale**, cui la LPT assegna un ruolo centrale. In Ticino i lavori sono stati avviati nel 2015, in conformità a una programmazione contenuta nel Messaggio n. 6975, approvato dal Gran Consiglio il 17 gennaio 2015.

Questo Rapporto illustra e sintetizza i lavori fin qui svolti. Lo scopo è di facilitare la comprensione delle misure presentate nei documenti oggetto della presente consultazione, ovvero le proposte di modifiche delle seguenti **schede del Piano direttore**:

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

Rapporto esplicativo e proposte di modifiche del PD sono accompagnati anche dai seguenti **studi di base**:

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

Conclusa la consultazione e analizzate le osservazioni, i documenti saranno aggiornati e sottoposti al Consiglio di Stato per adozione. Successivamente saranno pubblicati presso tutti i comuni. Contro i contenuti di *Dato acquisito* delle schede i comuni e gli enti a cui sono attribuiti compiti pianificatori potranno presentare ricorso al Gran Consiglio.

# **I LE MODIFICHE DELLA LEGGE FEDERALE SULLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO**

## **I.1 Origine e obiettivi**

Nel 2012 il Parlamento federale ha approvato alcune modifiche importanti e incisive della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT). Le stesse sono state oggetto di un referendum e di una votazione popolare; il 3 marzo 2013, il 63% della popolazione svizzera e 25 Cantoni, incluso il Ticino, si sono espressi a favore di queste modifiche, che sono pertanto entrate in vigore il 1° maggio 2014.

La volontà manifestata dal legislatore e dalla popolazione fornisce indicazioni precise: le logiche di occupazione del territorio degli ultimi decenni vanno corrette e riorientate verso un uso più parsimonioso del suolo, insediamenti più compatti e una maggiore qualità urbanistica e paesaggistica.

Gli obiettivi della LPT sono:

- favorire lo sviluppo centripeto degli insediamenti e migliorare l'uso delle zone edificabili esistenti orientandole verso obiettivi di qualità;
- garantire un corretto dimensionamento delle zone edificabili, se necessario riducendone l'estensione, sulla base di una strategia di sviluppo su scala cantonale e regionale;
- migliorare il coordinamento tra sviluppo degli insediamenti e mobilità, favorendo la futura crescita della popolazione e dei posti di lavoro prioritariamente nei luoghi in cui è garantito un adeguato allacciamento al trasporto pubblico;

stimolare un'elevata qualità urbanistica e abitativa, con particolare attenzione alla rete degli spazi liberi e di quelli verdi all'interno e attorno gli insediamenti.

## **I.2 Effetti**

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

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

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

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

- il prelievo di una tassa minima sul plus valore derivante da un vantaggio scaturito da una modifica pianificatoria (art. 5 LPT). Il Cantone Ticino ha già ottemperato a questa richiesta (vedere capitolo 2.4);
- la possibilità, qualora l'interesse pubblico lo giustifichi, d'imporre un termine per l'edificazione di un terreno e di prendere misure in caso d'inadempimento (art. 15a LPT).

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

Eventuali nuovi azzonamenti devono essere compensati, nell'ambito della stessa decisione, con dezonamenti. La LPT e la sua ordinanza d'applicazione (OPT) prevedono eccezioni soltanto per la realizzazione di opere d'interesse cantonale soggette alla clausola d'urgenza.

### 1.3 Un cantiere aperto in tutti i Cantoni

Le esigenze sancite nella nuova LPT costituiscono una sfida impegnativa per i Cantoni, che hanno tempo fino al 1° maggio 2019 per adeguare i propri piani direttori.

Tutti i Cantoni stanno lavorando all'attuazione delle disposizioni della LPT e il Consiglio federale ha già potuto approvare alcuni piani direttori adattati. Il quadro completo può essere consultato all'indirizzo [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch). Le tempistiche variano da Cantone a Cantone e dipendono da molteplici fattori.

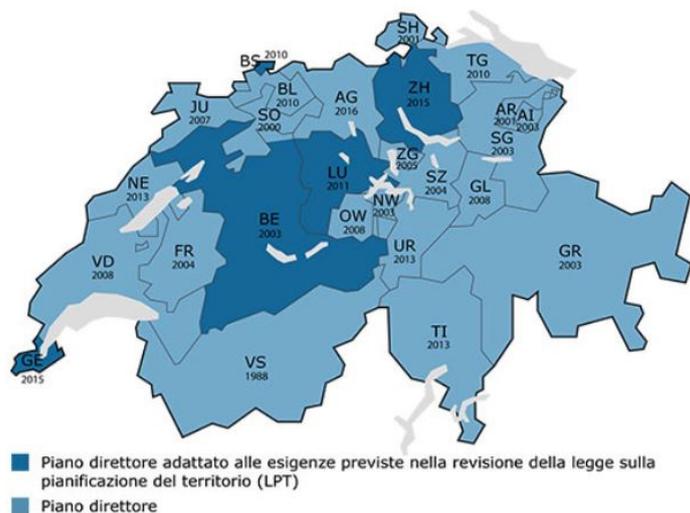


Figura 1 Stato dell'adattamento dei Piani direttori cantionali alla LPT ([www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch))

## **2 LE MODALITÀ DI APPLICAZIONE IN TICINO**

### **2.1 L'applicazione delle norme transitorie nell'esame dei piani regolatori**

Dal 1° maggio 2014 il Cantone applica le norme transitorie della LPT nell'ambito dell'esame dei piani regolatori e loro varianti. Non sono approvati ampliamenti di zona (peraltro già fortemente limitati dalla politica degli insediamenti sancita con la revisione del Piano direttore 2009), se non immediatamente compensati; gli aumenti delle potenzialità edificatorie sono subordinati a una verifica complessiva della contenibilità dell'intero piano regolatore.

### **2.2 L'aggiornamento del Piano direttore**

L'attuale Piano direttore cantonale è entrato in vigore nel 2009; i principi dello sviluppo insediativo centripeto, del freno alla dispersione insediativa, della qualità e del corretto dimensionamento delle zone edificabili sono presenti in diverse sue schede. Il Ticino non si trova dunque nella situazione di dover affrontare una revisione globale del suo Piano direttore, quanto piuttosto l'adattamento di alcune schede per rendere più incisiva la sua azione. Concretamente si tratta di aggiornare il Modello territoriale cantonale (scheda R1) e di precisare la gestione delle zone edificabili in termini quantitativi e qualitativi (schede R6 e R10).

### **2.3 Il coordinamento con i Programmi d'agglomerato**

I Programmi d'agglomerato di 3a generazione (PA3), elaborati a partire dall'ottobre 2014 dalle Commissioni regionali dei trasporti (CRT) in collaborazione con il Cantone, sono stati approvati dal Consiglio di Stato e trasmessi alla Confederazione nel mese di dicembre 2016.

Gli sforzi di coordinamento tra il Dipartimento del territorio e le CRT hanno permesso di rendere coerenti gli scenari di sviluppo e le misure dei PA3 con i principi e gli obiettivi della LPT. Grazie a questa ricercata congruenza, l'adattamento del Piano direttore ora in consultazione è coordinato in larga misura con i programmi d'agglomerato.

### **2.4 L'adattamento della Legge sullo sviluppo territoriale**

La regolamentazione relativa al prelievo di una tassa sul plus valore pianificatorio è stata approvata dal Gran Consiglio il 18 dicembre 2014 in una forma in linea con le esigenze della LPT ed è entrata in vigore il 10 febbraio 2015 (artt. 92-101 LST). Su questo tema il Ticino ha quindi già adempiuto al compito imposto dalla LPT. Le altre modifiche legislative saranno oggetto di una procedura specifica secondo quanto indicato al capitolo 9.1.

## **2.5 La strategia per le zone per il lavoro**

La LPT chiede ai Cantoni di dotarsi anche di una strategia per le zone destinate al lavoro. In particolare, l'Ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT) chiede di introdurre un sistema di gestione di tali zone al fine di ottimizzare costantemente, a livello regionale, l'uso parsimonioso e adeguato del suolo (art. 30a cpv. 2), ma anche di mettere a disposizione le superfici e gli spazi richiesti dall'economia.

Il Piano direttore ticinese è già in buona parte conforme alle richieste della LPT. Indirizzi e misure per la promozione e la gestione delle zone lavorative sono contenuti in particolare nella scheda R7 Poli di sviluppo economico (PSE), anche se non mancano riferimenti a questa tematica in altre schede (per esempio nella R8 Grandi generatori di traffico e nella R10 Spazi pubblici e qualità dello spazio costruito).

Il Dipartimento del territorio e quello delle finanze e dell'economia stanno lavorando all'aggiornamento della strategia cantonale riguardante le zone artigianali e industriali, che sarà presentata nell'autunno 2017. Ai capitoli 3.7 e 5 sono anticipati alcuni contenuti dell'analisi finora effettuata, nonché i primi indirizzi di carattere territoriale, direttamente correlabili con la politica più generale di sviluppo degli insediamenti.

### 3 LE ANALISI E GLI APPROFONDIMENTI

L'adattamento del Piano direttore alle esigenze della LPT ha richiesto analisi e approfondimenti, presentati con dettaglio negli studi di base.

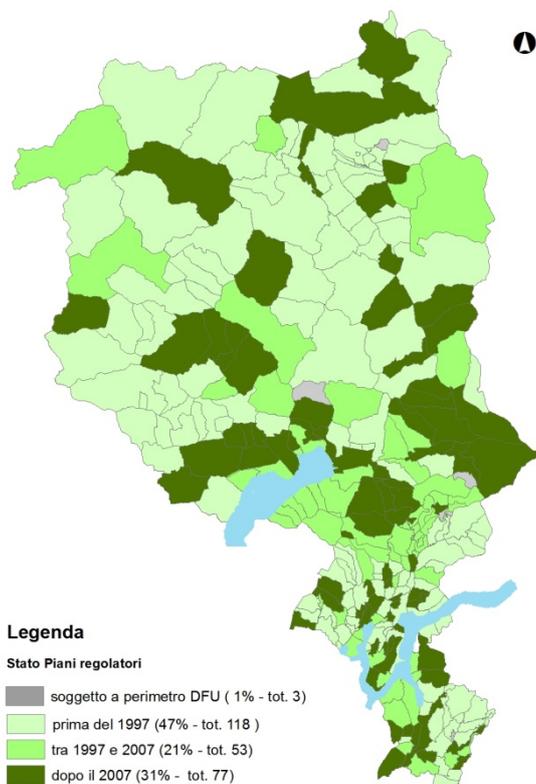
Un particolare sforzo è stato dedicato nel fornire un quadro cantonale e regionale dello stato delle zone edificabili. La Sezione dello sviluppo territoriale ha richiesto le necessarie informazioni ai comuni e ha così potuto aggiornare i dati relativi all'ubicazione, estensione e uso delle zone edificabili. Su questa base è così stato possibile fornire le indicazioni riportate nello studio specifico dedicato a questo tema e sintetizzate al capitolo 3.2.

Per meglio comprendere le esigenze e le aspettative degli operatori immobiliari, in considerazione dello stretto rapporto tra pianificazione territoriale e mercato immobiliare, è stato inoltre elaborato uno studio per delineare le caratteristiche del mercato ticinese, descriverne le dinamiche alla luce delle recenti evoluzioni e formulare proposte d'interazione con la pianificazione territoriale (capitolo 3.3).

I concetti di sviluppo centripeto e di qualità urbana sono essenziali per la comprensione dei cambiamenti introdotti dalla LPT; per questo motivo sono attentamente descritti e spiegati in due rapporti distinti, che ne approfondiscono il significato e li esemplificano grazie ad alcuni casi concreti (capitoli 3.4 e 0).

Infine, in considerazione dell'importante influsso delle residenze secondarie nell'occupazione di abitazioni nelle aree turistiche attorno ai laghi, è stata svolta un'analisi per chiarire la situazione dopo l'entrata in vigore della Legge federale sulle residenze secondarie (capitolo 3.6).

#### 3.1 Lo stato dei piani regolatori comunali



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

In base all'art. 33 cpv. I LST, la pianificazione locale va rivista, di regola, ogni 10 anni. Ciò non significa che l'intero piano regolatore vada rifatto, ma che regolarmente esso deve essere esaminato *nel suo insieme* e, se necessario, adattato per far fronte ai fabbisogni e alle esigenze di sviluppo, nonché alle norme di legge più attuali.

Vi sono inoltre esigenze supplementari che oggigiorno richiedono un aggiornamento dei piani regolatori: il 1° gennaio 2012 è infatti entrata in vigore la Legge cantonale sullo sviluppo territoriale (LST), ai cui contenuti i piani regolatori avrebbero dovuto conformarsi entro 5 anni. Dal 1° gennaio 2017, inoltre, le procedure di adattamento vanno eseguite nelle forma di geodati: l'informatizzazione dei piani regolatori è dunque diventata un'esigenza non più prorogabile.

Figura 2 Stato dei piani regolatori comunali

## 3.2 Ubicazione, estensione e utilizzo delle zone edificabili

Lo studio di base *Stato delle zone edificabili in Ticino* illustra i dati relativi alle zone edificabili a scala cantonale, regionale e sovracomunale (per spazi funzionali). Di seguito sono riportate le informazioni principali. Per maggiori informazioni si rimanda allo studio.

### Scala cantonale

Le diverse zone edificabili dei piani regolatori comunali sono state raggruppate in queste principali tipologie:

- zona nucleo
- zona abitativa estensiva R2
- zona abitativa semi-intensiva R3-R4
- zona abitativa intensiva R5-R6
- zona mista
- zona lavorativa (industriale e artigianale)
- zona per il tempo libero e scopi pubblici (AP-EP)

L'insieme delle zone edificabili del Cantone copre circa 11'200 ha. Le zone edificabili<sup>1</sup> rappresentano circa il 4% della superficie totale del Ticino<sup>2</sup> e il 33% circa del fondovalle<sup>3</sup>, territorio in cui si concentra circa il 90% della popolazione e il 95% degli addetti<sup>4</sup>.

Il 50% delle zone edificabili è composto dalla zona residenziale semi-intensiva R3-R4 e da quella residenziale estensiva R2; quest'ultima rappresenta pure la tipologia di zona più estesa in assoluto sul territorio cantonale.

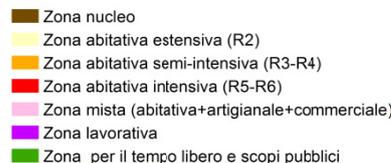
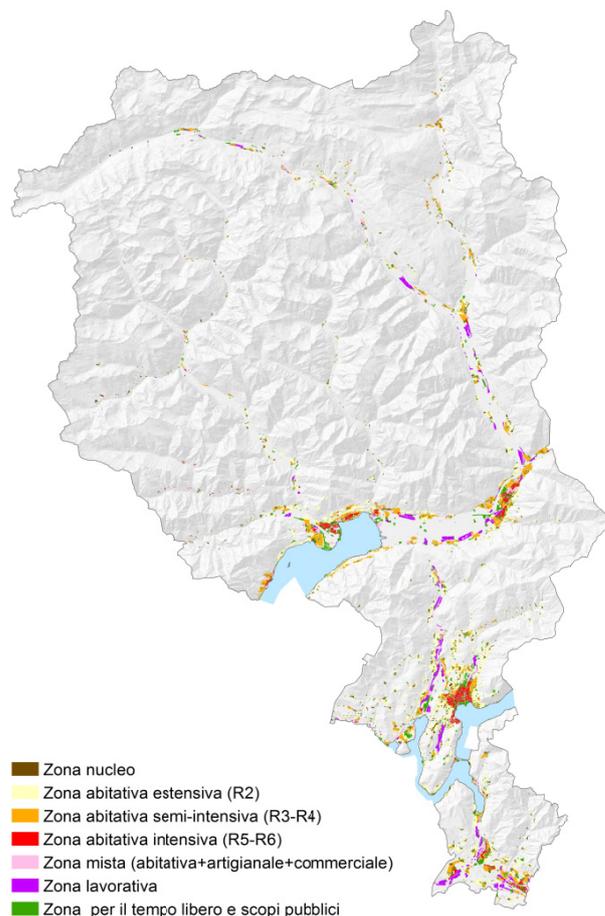


Figura 3 Tipologia, ubicazione ed estensione (ha) delle zone edificabili a scala cantonale

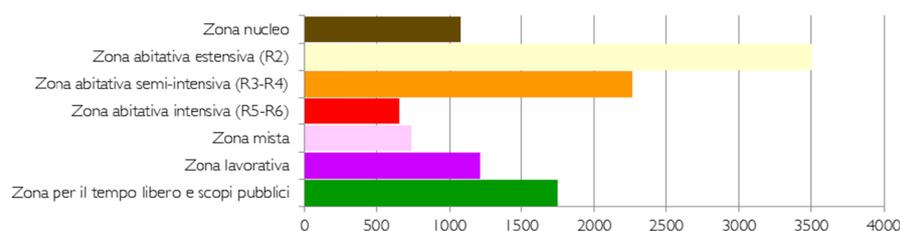


Tabella I Tipologia ed estensione (ha) delle zone edificabili a scala cantonale

	Zona nucleo	Zona abitativa estensiva (R2)	Zona abitativa semi-intensiva (R3-R4)	Zona abitativa intensiva (R5-R6)	Zona mista	Zona lavorativa	Zona per il tempo libero e scopi pubblici	Totale complessivo
Estensione [ha]	1'075	3'512	2'261	657	738	1'210	1'750	11'203
Estensione [%]	10%	31%	20%	6%	7%	11%	16%	100%

<sup>1</sup> Compresa quella per il tempo libero e per scopi pubblici.

<sup>2</sup> 274'171 ha, non compresi i laghi, la cui superficie ammonta a 7'075 ha.

<sup>3</sup> Il fondovalle è inteso come territorio fino a 500 m.s.l.m., pari a 33'515 ha.

<sup>4</sup> Osservatorio dello sviluppo territoriale, *Gli spazi liberi del fondovalle del Cantone Ticino*, aprile 2015.

### Scala regionale

I dati regionalizzati sono forniti secondo i perimetri dei Programmi d'agglomerato di 3a generazione (PA3) che corrispondono a quelli delle regioni statistiche ad eccezione del fatto che il PAB comprende pure i territori di Moleno, Preonzo, Gnosca e Claro (che fanno ora parte del nuovo Comune di Bellinzona), attribuiti alla regione statistica delle Tre Valli.

La zona abitativa estensiva R2 è quella con la maggiore estensione in tutte le regioni ad eccezione del Bellinzonese, dove prevale la zona semi-intensiva R3-R4. Ciò vale anche considerando Bellinzonese e Tre Valli insieme.

Rispetto alle altre regioni, il Luganese – generalmente indicato come l'agglomerato dal carattere più urbano del Cantone – presenta una quota di zona abitativa semi-intensiva R3-R4 piuttosto bassa, in particolare rispetto alla zona estensiva R2, fortemente rappresentata.

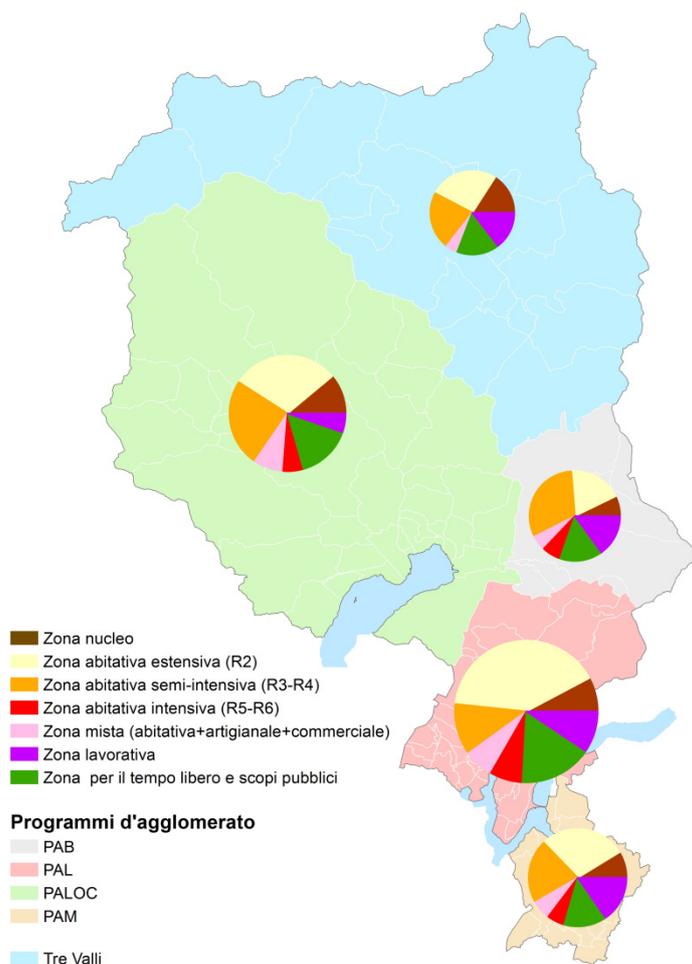


Tabella 2 Tipologia ed estensione (ha) delle zone edificabili a scala regionale

	Zona nucleo	Zona abitativa estensiva (R2)	Zona abitativa semi-intensiva (R3-R4)	Zona abitativa intensiva (R5-R6)	Zona mista	Zona lavorativa	Zona per il tempo libero e scopi pubblici	Totale [ha]	Totale [%]
PALOC	286	767	633	144	214	135	394	2'574	23%
PAL	303	1'575	454	290	261	365	640	3'886	35%
PAB	113	297	488	105	85	234	240	1'562	14%
PAM	160	521	388	107	117	281	258	1'832	16%
Tre Valli	213	352	298	11	62	195	218	1'348	12%
<b>Ticino</b>	<b>1'075</b>	<b>3'512</b>	<b>2'261</b>	<b>657</b>	<b>738</b>	<b>1'210</b>	<b>1'750</b>	<b>11'203</b>	<b>100%</b>

### Scala sovracomunale (per spazi funzionali)

Gli spazi funzionali sono territori con caratteristiche e vocazioni omogenee<sup>5</sup>, nonché obiettivi di sviluppo territoriale definiti nella di scheda RI *Modello territoriale cantonale*.

Anche i PA3<sup>6</sup> fanno capo agli spazi funzionali, attribuendo loro obiettivi differenziati di crescita allo scopo di frenare la dispersione insediativa nello spazio periurbano e indirizzarla maggiormente nel centro e nel suburbano.

Gli spazi funzionali assumono dunque un ruolo importante anche nell'analisi dello stato delle zone edificabili, in particolare in quanto quadri di riferimento alla scala sovracomunale.

Il 70% circa delle zone edificabili si trova negli spazi funzionali del suburbano e del periurbano.

Negli ultimi 15 anni, i 3/4 circa dell'incremento demografico sono andati a collocarsi in questi due spazi, che si delineano quindi come territori che meritano particolare attenzione.

Il suburbano, oltre a detenere da solo il 45% ca. delle zone edificabili, è caratterizzato dalla presenza di zone residenziali estensive R2 in maniera più marcata rispetto agli altri spazi funzionali. Ciò significa che nelle immediate cinture dei centri degli agglomerati – dove prevalgono densità tipiche cittadine R5-R6 ed R3-R4 – si trovano ampi territori destinati a un'edificazione a bassa densità, accompagnati da una quota importante di zone industriali e artigianali.

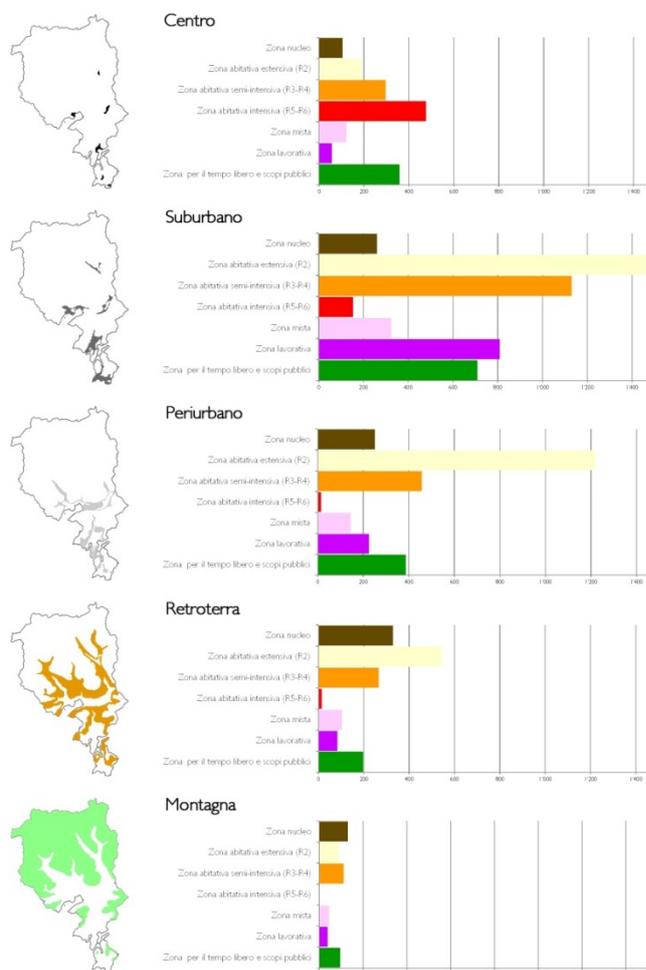


Tabella 3 Tipologia ed estensione (ha) delle zone edificabili per spazi funzionali<sup>7</sup>

	Zona nucleo	Zona abitativa estensiva (R2)	Zona abitativa semi-intensiva (R3-R4)	Zona abitativa intensiva (R5-R6)	Zona mista	Zona lavorativa	Zona per il tempo libero e scopi pubblici	Totale [ha]	Totale [%]
Centro	105	190	297	476	121	57	358	1'604	14%
Suburbano	260	1'471	1'130	153	324	808	709	4'854	43%
Periurbano	251	1'218	457	14	144	224	386	2'695	24%
Retroterra	328	545	266	14	103	83	197	1'536	14%
Montagna	130	88	111	1	45	38	95	508	5%
<b>Ticino</b>	<b>1'074</b>	<b>3'512</b>	<b>2'261</b>	<b>657</b>	<b>737</b>	<b>1'210</b>	<b>1'745</b>	<b>11'198</b>	<b>100%</b>

<sup>5</sup> <http://www4.ti.ch/dt/dstm/sst/temi/piano-direttore/piano-direttore/rapporto-esplicativo-2009/>  
Rapporto esplicativo del Piano direttore in vigore, Allegati – Glossario.

<sup>6</sup> Ad eccezione del PAL che stabilisce aree funzionali in parte riconducibili agli spazi funzionali del Piano direttore.

<sup>7</sup> La leggera differenza del totale (11'198 ha) rispetto a quello della tabella precedente (11'203 ha) risiede in una non precisa sovrapposizione dei perimetri degli spazi funzionali con quello delle zone edificabili.

**Capacità e riserve a saturazione dei PR**

Le capacità delle zone edificabili sono misurate in termini di Unità insediative, ripartite in abitanti, posti di lavoro e posti turistici (letti in strutture alberghiere/paralberghiere e in residenze secondarie).

Secondo i rilievi più recenti, ad oggi nelle zone edificabili del Cantone sono presenti un totale di circa **804'000** UI effettive, che corrispondono a ca. 348'000 abitanti, 209'000 posti di lavoro e 247'000 posti turistici<sup>8</sup>

Secondo la banca dati cantonale, le zone edificabili presentano – a sfruttamento teorico a saturazione<sup>9</sup> – un potenziale di circa **1'233'000** UI e quindi una riserva di circa **465'000** UI (corrispondenti, indicativamente, ad una crescita demografica di ca. 195'000 abitanti).

**Tabella 4** UI effettive, potenziale teorico e riserve teoriche a saturazione delle zone edificabili

Tipologia d'azonamento	UI effettive	Pot. teorico	Riserve di UI
Zona nucleo	169'256	245'485	76'230
Zona abitativa estensiva (R2)	165'357	282'736	117'380
Zona abitativa semi-intensiva (R3-R4)	177'944	275'262	97'318
Zona abitativa intensiva (R5-R6)	151'141	198'128	46'988
Zona mista	53'088	108'024	54'936
Zona lavorativa	51'444	123'484	72'040
<b>Totale complessivo</b>	<b>768'229</b>	<b>1'233'120</b>	<b>464'891</b>

La tabella sopra merita la seguente spiegazione (per i dettagli vedere lo studio di base *Stato delle zone edificabili in Ticino*). Nel potenziale e nelle riserve teoriche delle UI a saturazione delle zone edificabili non sono calcolate le UI per le superfici AP-EP. Per contro quando si fa riferimento alle UI effettive, si considerano anche quelle presenti e registrate sul territorio nelle superfici AP-EP che ammontano a 35'990. Dunque le **UI effettive totali precise sono 803'819 arrotondate a 804'000**.

La maggior parte delle riserve è presente nella tipologia di zona abitativa estensiva (117'380 unità insediative, pari al 25% del totale), seguita dalla zona abitativa semi-intensiva (97'318 unità insediative, pari al 21% del totale).

**Tabella 5** Riserve UI teoriche nei terreni liberi e nei terreni sotto sfruttati

	Zona nucleo	Zona abitativa estensiva (R2)	Zona abitativa semi-intensiva (R3-R4)	Zona abitativa intensiva (R5-R6)	Zona mista	Zona lavorativa	Totale complessivo	% del totale
Terreni liberi	25'066	59'822	49'688	16'297	30'402	28'123	209'397	45%
Terreni sottosfruttati	51'164	57'558	47'630	30'691	24'534	43'917	255'495	55%
<b>Totale</b>	<b>76'230</b>	<b>117'380</b>	<b>97'318</b>	<b>46'988</b>	<b>54'936</b>	<b>72'040</b>	<b>464'891</b>	

Oltre la metà delle riserve, il 55%, si trova nei terreni sotto sfruttati, overossia già costruiti, ma che non sfruttano appieno le potenzialità conferite dai piani regolatori.

<sup>8</sup> Le differenze rispetto ai dati statistici è dovuta al fatto che le unità insediative sono riferite soltanto alle zone edificabili in vigore e non considerando dunque quelle presenti fuori zona; per ulteriori spiegazioni si rimanda allo studio di base.

<sup>9</sup> Nel calcolo dello sfruttamento teorico a saturazione delle zone edificabili si prevede che queste possano essere edificate all'80% (e non al 100%).

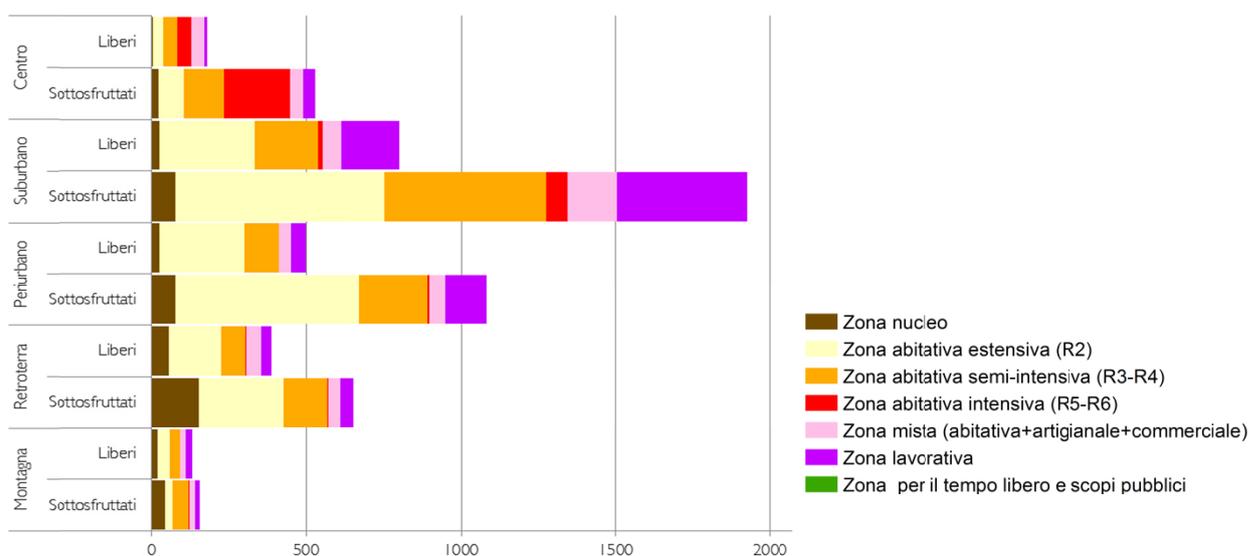
Tabella 6 UI effettive, potenziale e riserve teoriche a scala regionale

		Zona nucleo	Zona abitativa estensiva (R2)	Zona abitativa semi-intensiva (R3-R4)	Zona abitativa intensiva (R5-R6)	Zona mista	Zona lavorativa	Zona per il tempo libero e scopi pubblici	Totale	% del totale Cantonale
PALOC	UI effettive	44'164	42'793	56'206	30'975	13'765	5'240	6'524	199'665	24.8%
	Potenziale teorico	61'847	66'309	78'819	38'408	30'290	11'664	0	287'337	23.3%
	Riserve	17'683	23'517	22'614	7'432	16'525	6'425	0	94'196	20.3%
PAL	UI effettive	54'144	78'772	43'369	88'706	21'329	23'586	14'568	324'476	40.4%
	Potenziale teorico	70'171	129'000	61'711	108'037	39'436	46'655	0	455'010	36.9%
	Riserve	16'027	50'228	18'342	19'330	18'108	23'069	0	145'103	31.2%
PAB	UI effettive	19'123	11'585	35'109	15'408	4'969	5'517	6'581	98'292	12.2%
	Potenziale teorico	26'676	23'871	55'813	24'116	12'111	23'222	0	165'808	13.4%
	Riserve	7'553	12'286	20'704	8'708	7'142	17'705	0	74'097	15.9%
PAM	UI effettive	28'737	19'802	28'127	15'208	11'016	14'481	5'428	122'799	15.3%
	Potenziale teorico	39'884	37'190	45'829	25'396	19'857	28'437	0	196'594	15.9%
	Riserve	11'148	17'388	17'702	10'188	8'841	13'955	0	79'222	17.0%
Tre Valli	UI effettive	23'087	12'406	15'133	843	2'009	2'620	2'490	58'587	7.3%
	Potenziale teorico	46'907	26'366	33'090	2'172	6'329	13'506	0	128'370	10.4%
	Riserve	23'820	13'961	17'957	1'329	4'320	10'886	0	72'273	15.5%
Ticino	UI effettive	169'256	165'357	177'944	151'141	53'088	51'444	35'590	803'819	100%
	Potenziale teorico	245'485	282'736	275'262	198'128	108'024	123'484	0	1'233'120	100%
	Riserve	76'230	117'380	97'318	46'988	54'936	72'040	0	464'891	100%

Il 30% delle riserve UI teoriche del Cantone si trova nel Luganese e il 20% nel Locarnese. Bellinzonese, Mendrisiotto e Tre valli presentano una percentuale analoga (ca. 16%).

Anche in termini di riserve UI teoriche si conferma il primato della zona residenziale estensiva R2 per tutte le regioni tranne che per il Bellinzonese e le Tre Valli dove prevalgono quelle in zona residenziale semi-intensiva R3-R4.

Figura 4 Estensione dei terreni liberi per spazi funzionali (ha): confronto



In tutti gli spazi funzionali i terreni sotto sfruttati rappresentano quasi il doppio rispetto ai terreni liberi, ad eccezione della montagna.

Tabella 7 Riserve UI teoriche nei terreni liberi e nei terreni sotto sfruttati per spazi funzionali

		Zona nucleo	Zona abitativa estensiva (R2)	Zona abitativa semi- intensiva (R3-R4)	Zona abitativa intensiva (R5-R6)	Zona mista	Zona lavorativa	Totale
Centro	Terreni liberi	885	2'376	5'717	12'235	6'347	796	28'356
	Sottosfruttati	4'402	3'561	7'261	23'083	5'532	2'484	46'324
	Totale	5'287	5'936	12'978	35'317	11'880	3'281	74'680
Periurbano	Terreni liberi	3'844	19'784	11'277	328	4'311	4'731	44'276
	Sottosfruttati	10'652	20'174	8'641	329	3'510	8'695	52'001
	Totale	14'496	39'958	19'918	657	7'822	13'426	96'277
Suburbano	Terreni liberi	4'617	23'136	21'131	3'325	8'900	18'172	79'281
	Sottosfruttati	9'970	22'560	20'930	6'786	10'306	27'918	98'471
	Totale	14'587	45'696	42'060	10'111	19'206	46'090	177'751
Retroterra	Terreni liberi	11'467	11'931	7'749	399	9'466	2'555	43'567
	Sottosfruttati	19'004	10'160	7'597	278	3'816	4'004	44'859
	Totale	30'470	22'092	15'347	677	13'281	6'559	88'426
Montagna	Terreni liberi	4'253	2'579	3'813	10	1'356	1'868	13'879
	Sottosfruttati	7'132	1'097	3'191	216	1'368	815	13'819
	Totale	11'385	3'676	7'005	226	2'724	2'683	27'698
Ticino	Terreni liberi	25'065	59'806	49'688	16'297	30'380	28'123	209'359
	Sottosfruttati	51'160	57'553	47'620	30'691	24'532	43'917	255'474
	Totale	76'226	117'359	97'308	46'988	54'912	72'040	464'833

Lo spazio suburbano emerge per il più alto numero di riserve UI teoriche, ca. 40%. Segue il Periurbano con il 21%. In entrambi le riserve più abbondanti riguardano la tipologia residenziale estensiva R2. Seguono il Retroterra (19%), il Centro (16%) e infine la Montagna, che presenta il 6% di tutte le riserve cantonali.

#### Riserve e qualità del trasporto pubblico

La qualità del trasporto pubblico (TP) è un parametro che permette di valutare in che misura una determinata zona o un determinato quartiere siano accessibili con i TP. Si distinguono 5 categorie in base al metodo dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)<sup>10</sup>:

- classe A → qualità ottima
- classe B → qualità buona
- classe C → qualità media
- classe D → qualità debole
- NQ → non qualificabile

Il 70% delle riserve presenta una qualità di trasporto pubblico da ottima a debole, mentre il 30% non corrisponde ai criteri di qualità stabiliti dall'ARE<sup>11</sup>.

#### Capacità e riserve disponibili nell'arco temporale di 15 anni

I dati presentati in precedenza forniscono un quadro delle riserve disponibili in termini assoluti (dunque a saturazione dei PR, sfruttando per intero il potenziale delle zone edificabili). Tuttavia, per l'applicazione delle norme della LPT alla scala comunale (capitolo 7.3), assumono un particolare peso le riserve potenzialmente sfruttabili nell'orizzonte temporale dei 15 anni, che sono inferiori rispetto a quelle assolute. Lo studio di base sulle zone edificabili e il capitolo 7.3 indicano come queste siano calcolate. Sulla scala cantonale, le riserve sfruttabili all'orizzonte dei 15 anni sono di ca. **295'000 UI** a fronte delle 465'000 UI a saturazione. Indicativamente le prime corrispondono a una possibile crescita di ca. 124'000 abitanti.

<sup>10</sup> [www.are.admin.ch/are/fr/home/transports-et-infrastructures/bases-et-donnees/desserte-en-suisse.html](http://www.are.admin.ch/are/fr/home/transports-et-infrastructures/bases-et-donnees/desserte-en-suisse.html)).

<sup>11</sup> Secondo la Tabella A 11 dell'Allegato 5 riportata nello studio di base.

### 3.3 Il mercato immobiliare

Quali fenomeni hanno contraddistinto il mercato immobiliare – in particolare l'edilizia residenziale, molto importante per l'economia ticinese – negli ultimi anni? Che impatti potranno avere le modifiche della LPT e il conseguente adattamento del Piano direttore su di esso? Queste e altre questioni sono state approfondite nello studio di base *Evoluzione recente degli indicatori del mercato immobiliare residenziale cantonale – Riflessioni per un indirizzo armonico dello sviluppo territoriale*.

Lo studio comprende una prima parte analitica, in cui sono illustrate le principali tendenze del mercato immobiliare cantonale degli ultimi 10 anni circa (con un focus particolare sugli spazi funzionali del Piano direttore<sup>12</sup> e le regioni) e una seconda parte propositiva, in cui vengono tracciate alcune ipotesi su come indirizzare lo sviluppo edilizio sul territorio cantonale verso una conformazione che rispecchia i principi della LPT.

L'analisi evidenzia le seguenti tendenze degli ultimi anni<sup>13</sup>.

Gli spazi funzionali del Centro e del Periurbano hanno conosciuto una crescita demografica più accentuata rispetto al Suburbano (che rimane piuttosto stabile, ma comunque col più alto numero di residenti dopo il Centro), mentre il Retroterra e la Montagna registrano una generale diminuzione. Dall'osservazione dei movimenti migratori emerge un fenomeno già evidenziato da altre fonti statistiche, cioè la partenza dal Centro dei residenti verso le aree più periferiche (in particolare il Suburbano e il Periurbano) e la loro compensazione attraverso una forte immigrazione dall'estero.



Figura 5 Indice popolazione residente permanente per spazi funzionali

La costruzione di nuove abitazioni è avvenuta in maniera più marcata nel Suburbano rispetto al Centro e al Periurbano. Ciò in controtendenza rispetto all'evoluzione demografica descritta sopra, che ha visto una sostanziale stabilità nel Suburbano e un forte dinamismo nel Centro e nel Periurbano.

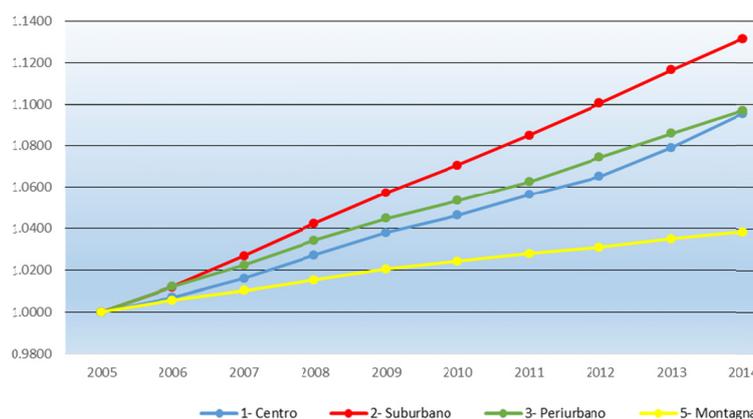


Figura 6 Indice numero effettivo di abitazioni per spazi funzionali

<sup>12</sup> Per la definizione di spazi funzionali vedere capitolo 3.2.

<sup>13</sup> I grafici sono tratti dallo studio di base.

Il numero di domande di costruzione e di licenze concesse per case unifamiliari è in forte contrazione negli ultimi anni, mentre restano stabili, anche se in crescita per il valore, quelle delle abitazioni plurifamiliari.

È aumentato il numero di compravendite di proprietà per piani (PPP), ma soprattutto si è assistito a un'importante crescita dei prezzi, in particolare dei terreni, d'altronde a più riprese segnalata e commentata sui media e sulle piattaforme specializzate (immobiliari e istituti di credito) come possibile rischio di bolla, ridimensionato negli ultimi due anni.



Figura 7 Indice transazioni PPP

Il tasso di abitazioni vuote è in crescita dal 2010, in particolare nel periurbano dove si manifesta un eccesso di alloggi che sarà interessante monitorare, considerato il dinamismo di questo spazio dal profilo demografico ed edilizio.

Secondo lo studio, gli operatori dell'immobiliare (promotori e investitori) sono posti in una situazione di mercato e di quadro giuridico mutato che richiede oggi particolare attenzione ai fattori che possono favorire il mantenimento dell'offerta. Una prospettiva che può essere ritrovata anche negli intendimenti della LPT, che può sì essere vista come un ulteriore corsetto, ma anche - a determinate condizioni - come una nuova opportunità per l'economia privata e nelle relazioni tra l'ente pubblico e operatori immobiliari.

Per favorire una reale comunione d'interessi occorre che il pubblico consideri i valori guida che influenzano gli operatori immobiliari e le loro azioni<sup>14</sup> e che, in ambito pianificatorio, la logica della relazione tra chi regola (lo Stato) e chi è regolato (la società) possa essere rivista. Lo studio fornisce stimolanti spunti in questa direzione, auspicando ad esempio che - oltre ai parametri edificatori classici previsti dai PR - possa trovare adeguato spazio, in un'ottica di complementarietà, una logica di progetto che possa meglio gestire la complessità del tessuto territoriale. Anziché *dirigere* e *regolare* occorrerà sempre più *accompagnare* i processi, stimolarli, catalizzarli, e non solo nei centri, ma anche nelle periferie.

Adeguate strutture decisionali e processi partecipativi dovranno accompagnare l'applicazione della LPT secondo principi di *dialogo*, *collaborazione* e *coinvolgimento*. Nell'ottica dello studio, il cantiere LPT deve essere costantemente aperto ai cambiamenti, dunque dinamico; il processo di pianificazione - un tempo retto dalla solidità tecnico-giuridica, deve evolvere verso una maggiore flessibilità; l'informazione va finalizzata alla reale condivisione. Infine, per dialogare con l'imprenditore, è necessario che anche l'ambito pubblico sviluppi lo spirito imprenditoriale.

<sup>14</sup> Il primo valore guida è il prezzo di mercato dei terreni in un'ottica di lungo periodo; il secondo è legato all'investimento come opportunità di lavoro e guadagno; il terzo sono le possibili sinergie territoriali come fonte di valore.

### 3.4 Lo sviluppo insediativo centripeto

Lo sviluppo insediativo centripeto di qualità è il tema principale attorno al quale si articola la LPT. Tale concetto non è tuttavia di immediata comprensione; per questo motivo gli viene dedicato uno specifico studio di base che lo spiega e lo illustra attraverso esempi concreti.

In sintesi si tratta di guidare l'evoluzione degli insediamenti verso una maggiore concentrazione di abitanti e posti di lavoro in luoghi strategici, considerando le diverse realtà territoriali del Cantone – da quella più urbana a quella più periferica (vedere a questo proposito gli obiettivi per spazio funzionale della scheda RI Modello territoriale cantonale) –, luoghi cioè ben allacciati al trasporto pubblico, dotati di commerci e servizi alla popolazione e all'economia, nonché di punti d'attrazione per attività di vario tipo (culturali, di svago ecc.).

Lo studio di base illustra come questa concentrazione presenti diversi vantaggi rispetto alla dispersione di abitanti, posti di lavoro ed edifici sul territorio. Allo stesso tempo mette in guardia dai rischi derivanti da un'interpretazione e applicazione meramente quantitativa dello sviluppo centripeto (aumento a tappeto degli indici e occupazione indiscriminata dei terreni liberi): volumetrie eccessive delle costruzioni, riduzione degli spazi liberi verdi, messa in pericolo dei monumenti e delle vestigia storiche che formano l'identità del territorio, aumento del traffico in luoghi inappropriati, incremento sproporzionato dei costi d'urbanizzazione.

Guidare lo sviluppo degli insediamenti verso una maggiore concentrazione e qualità presuppone una maggiore consapevolezza della popolazione, ma anche una chiara volontà da parte degli enti pubblici di indirizzare le loro azioni con ripercussioni territoriali e di adottare misure adeguate in base a una strategia a lungo termine rappresentata dal *Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto* (vedere capitolo 7.4).

### 3.5 La qualità insediativa

Lo sviluppo centripeto va attuato promuovendo la qualità insediativa. Anche in questo caso, piuttosto che fornire un'articolata e teorica definizione di cosa si intenda con tale termine, si è preferito raccogliere nello studio di base *Qualità insediativa: raccolta d'esempi*, alcuni interventi realizzati in Ticino che sono riconosciuti per essere caratterizzati da alcuni fattori che possono portare a una maggiore qualità (di vita) nei nostri insediamenti.

Sulla base degli esempi raccolti nello studio, i fattori che concorrono a incrementare la qualità insediativa possono essere riassunti come segue:

- una rete di spazi verdi, di alberature, di aree naturali (pubblici e privati) che crei luoghi di ristoro e una maglia di sostegno alla biodiversità;
- una rete di spazi pubblici (o accessibili al pubblico) che crei identità, dove sia possibile incontrarsi, sviluppare relazioni, sostare e intrattenersi in sicurezza e tranquillità, alimentando la vita della comunità;
- una rete di percorsi pedonali e ciclabili attrattiva, sicura, facilmente agibile, che colleghi i luoghi d'interesse, le infrastrutture e gli edifici pubblici, incrementando i contatti sociali e una più profonda conoscenza del territorio;
- spazi stradali urbani per quanto possibile conviviali, non finalizzati unicamente al transito delle vetture, ma luoghi in cui ogni utente può trovare il suo spazio (automobilista, trasporto pubblico, ciclista, pedone) a beneficio pure delle attività commerciali che costeggiano lo spazio stradale;
- una concezione dei volumi, della posizione, delle funzioni e dell'architettura degli edifici che tenga conto del contesto in cui si situano, in particolare degli spazi pubblici, per contribuire a un rapporto equilibrato fra costruzioni e spazi vuoti, a una maggiore vitalità e sicurezza, scongiurando l'anonimato;

- la cura e il mantenimento di elementi che creano l'identità e lo spirito di un luogo, come vestigia storiche, beni culturali e altri elementi non necessariamente censiti ma riconosciuti dalla collettività;
- la mescolanza delle funzioni – abitazione, lavoro, svago – con adeguati meccanismi di regolamentazione che le rendano compatibili fra loro e la mescolanza generazionale, economica e sociale, che permette di sostenere la vitalità dei quartieri.

Questi “fattori di qualità” sono ripresi nella scheda R10 *Qualità degli insediamenti*.

### 3.6 Le abitazioni secondarie

Il tema delle residenze secondarie è stato oggetto di vivaci e ampi dibattiti nel corso degli anni, culminati dapprima in una modifica della LPT (2011) e, soprattutto, nella votazione popolare dell'11 marzo 2012, con la quale è stata approvata la modifica costituzionale propugnata dall'iniziativa lanciata da Helvetia nostra (iniziativa “Weber”). Lo studio di base sulle residenze secondarie ripercorre la cronistoria di questo tema fino all'entrata in vigore, il 1° gennaio 2016, della Legge sulle residenze secondarie (LASec) e relativa ordinanza, riassume le problematiche a livello svizzero e ticinese e, nelle conclusioni, formula delle proposte di intervento.

La LASec limita in modo incisivo la costruzione di *nuove abitazioni secondarie* nei comuni che presentano una percentuale superiore al 20%. Tuttavia la stessa legge non ha particolari effetti – sempre per i comuni che si trovano al di sopra di tale soglia – nel gestire il cambiamento di destinazione (*in abitazioni secondarie*) di abitazioni primarie costruite prima della votazione popolare (art. 11 LASec, abitazioni realizzate secondo il diritto anteriore). Questo fenomeno è assolutamente privo di effetti negativi nelle regioni montane, dove la richiesta di abitazioni primaria è bassa o del tutto inesistente. Qui il cambio di destinazione può addirittura diventare un mezzo importante per la cura e la conservazione degli edifici.

Diverse sono le potenziali conseguenze nelle realtà a vocazione turistica attorno ai laghi, soprattutto nelle aree più urbane, dove il mercato delle abitazioni secondarie agisce e si sovrappone a quello delle primarie. In assenza di norme stabilite dal piano regolatore, infatti, il cambiamento di destinazione della sostanza edilizia esistente oggi destinata al primario – indotto dal maggior valore di mercato delle abitazioni di vacanza – potrebbe generare una situazione di forte disequilibrio, con la progressiva perdita di abitazioni principali nei centri e nelle aree richieste dal mercato del secondario. Un fenomeno questo molto sensibile in Ticino, dove, secondo i dati più aggiornati dell'ARE, si registra il più alto numero di comuni di agglomerati urbani con un tasso di residenze secondarie superiore al 20%.

I potenziali problemi di un mancato controllo di indesiderate evoluzioni riguardano la pressione sul dimensionamento del PR, l'aumento dei prezzi immobiliari e degli affitti e la concorrenza con la promozione del turismo alberghiero.

Secondo l'art. 12 LASec, Cantoni e comuni sono pertanto chiamati a contrastare questo tipo di sviluppo, indesiderato, adottando misure di pianificazione preventive<sup>15</sup>. In particolare nei comuni turistici centrali dove c'è dinamismo demografico o esso è auspicato, è necessario emanare disposizioni che limitino i cambiamenti di destinazione, così da avere delle soglie (anche differenziate) non superabili nel rapporto tra abitazioni primarie e secondarie.

Va ricordato che il Cantone ha sviluppato da tempo una politica riguardante le residenze secondarie, ancorata nel Piano direttore. Circa 133 piani regolatori contengono normative che promuovono un equilibrio tra questi due usi. Queste normative sono oggi in parte superate dal diritto federale – soprattutto nelle regioni di valle e di montagna - oppure non più adeguate alle sfide sopraelencate.

---

<sup>15</sup> Messaggio del CF FF 2014 2065, p. 24.

Lo studio di base identifica nell'agglomerato locarnese e in quello luganese le principali aree di intervento, non escludendo una verifica in quello Bellinzonese. È soprattutto in questi contesti – dove peraltro, in base alle analisi effettuate per il Piano cantonale dell'alloggio, si registra un potenziale manco di abitazioni a pigione sostenibile – che si riscontra la necessità di introdurre normative di PR adeguate.

### 3.7 Un focus particolare: le zone per il lavoro

Le zone destinate al lavoro, segnatamente le zone artigianali e industriali, sono oggetto di un'analisi più dettagliata in funzione dell'aggiornamento in corso della strategia cantonale che le riguarda, che sarà presentata in autunno (cfr. cap. 0). Di seguito sono fornite alcune informazioni volte a segnalare le specificità rispetto ai criteri e agli obiettivi di sviluppo territoriale posti dalla LPT. I dati sono stati raccolti soprattutto nell'ambito di lavori commissionati dal Dipartimento del territorio all'Accademia di architettura di Mendrisio e all'Osservatorio dello sviluppo territoriale (OST-TI)<sup>16</sup>.

Le zone industriali e artigianali coprono 1'200 ettari e rappresentano ca. l'11% dell'insieme della zona edificabile. A livello regionale le proporzioni oscillano tra il 6% nel Locarnese e Valli e il 17.5% nel Mendrisiotto. Esse ospitano circa 1/5 degli addetti presenti in Ticino (46'000, dato 2013). Negli ultimi anni l'aumento di posti di lavoro nel secondario e l'occupazione di terreni nelle zone per il lavoro è stata intensa, anche a causa dell'evoluzione di alcuni settori, tra cui la logistica.

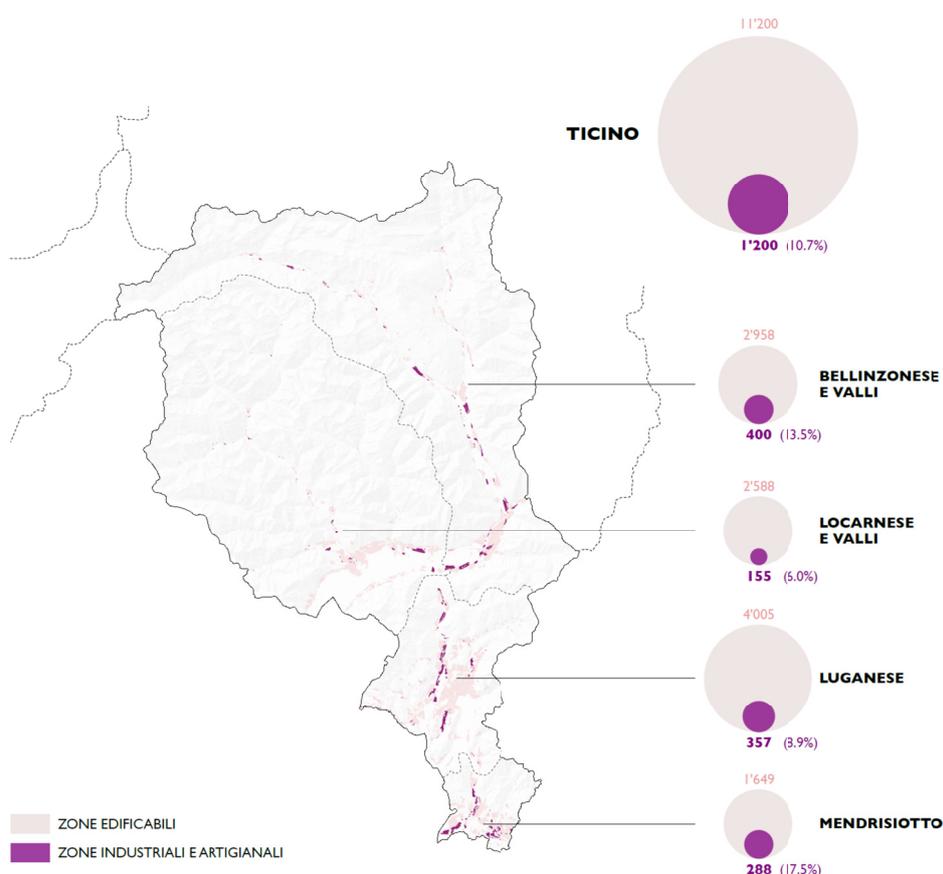


Figura 8 Ubicazione ed estensione delle zone industriali e artigianali

<sup>16</sup> I risultati saranno pubblicati con la presentazione della strategia cantonale citata.

In base ai rilievi effettuati le riserve in termini di fondi interamente liberi all'interno delle zone industriali e artigianali ammontano a poco meno di 200 ha. La maggior parte di questi è situata nel Bellinzonese e Valli (ca. 36%), seguite poi da Luganese e Mendrisiotto (ca. 25% ognuno) e Locarnese e Valli.

Si tratta di riserve teoriche in quanto tali superfici non sono necessariamente sul mercato. Inoltre anche la loro forma, dimensione e distribuzione assume rilevanza. Molto spesso le riserve di questo tipo sono costituite da singoli mappali di dimensioni medio-piccole, distribuite a macchia di leopardo all'interno di zone lavorative già in buona parte occupate. Oltre a ciò, costituiscono spesso riserve per futuri ampliamenti di ditte già insediate. La loro mobilitazione nel periodo di 15 anni costituisce una delle maggiori sfide da affrontare per lo sfruttamento razionale delle zone industriali e artigianali.

I dati dei compendi dello stato dell'urbanizzazione confermano inoltre la presenza di terreni già costruiti, ma sotto sfruttati rispetto alle potenzialità conferite dai piani regolatori.

Lo studio dell'Accademia di architettura e dell'Osservatorio dello sviluppo territoriale ha anche fotografato la situazione per quanto riguarda il tema dei terreni e degli edifici dimessi, che rappresentano una terza tipologia di riserva. La dismissione è una combinazione tra lo stato di conservazione di un edificio e la presenza o meno di attività. Così, un edificio vetusto ma funzionante non è dismesso; analogamente, nemmeno un edificio in buono stato ma vuoto lo è.

Infine, le analisi svolte permettono di mettere in luce un altro potenziale, ovvero quello degli spazi inutilizzati o sotto utilizzati in edifici il cui stato di conservazione è buono o medio. Non si tratta di riserve come quelle descritte sopra, per le quali si tratta di attivare strumenti e meccanismi pianificatori o edilizi, ma comunque di un potenziale che merita di essere rilevato e sfruttato, in particolare attraverso gli Enti regionali di sviluppo.

Stimare il fabbisogno di terreni in zone artigianali e industriali all'orizzonte 2030 è un esercizio più complesso e meno affidabile rispetto al calcolo del fabbisogno di spazi per l'abitazione (più facilmente parametrizzabile). Il fabbisogno di suolo per le attività del secondario, infatti, può variare molto a dipendenza dell'attività svolta.

Questi aspetti saranno, come accennato, ancora oggetto di approfondimenti che porteranno all'aggiornamento della strategia cantonale in materia di zone industriali e artigianali e della scheda R7 sui Poli di sviluppo economico.

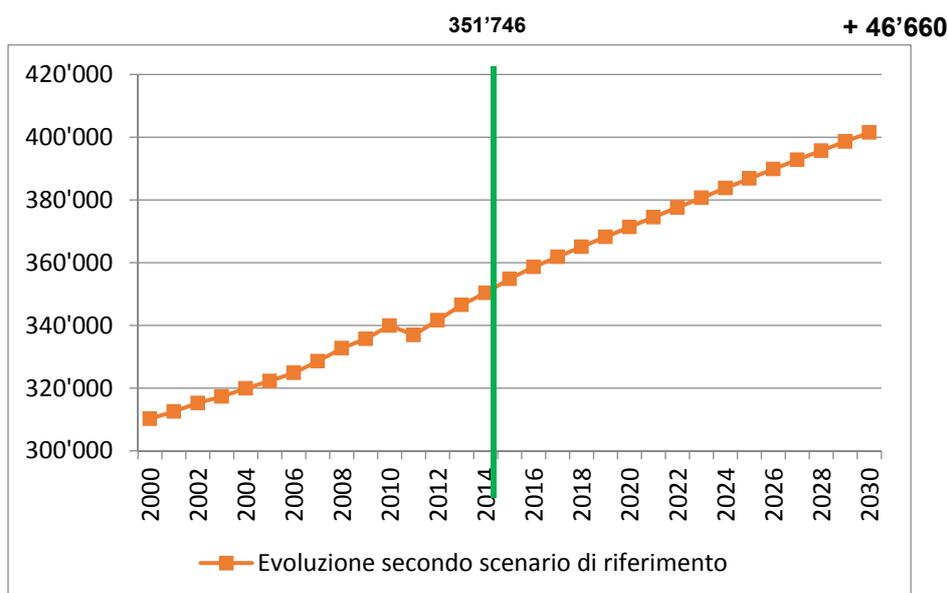
## 4 LO SCENARIO DI CRESCITA E IL DIMENSIONAMENTO DELLE ZONE EDIFICABILI

### 4.1 Lo scenario di crescita demografica cantonale

La LPT chiede ai Cantoni di delineare uno scenario di crescita demografica su un orizzonte temporale di 15 anni al fine di stabilire un punto di riferimento per la valutazione del dimensionamento delle zone edificabili a scala cantonale.

In base alle *Direttive tecniche sulle zone edificabili* elaborate dall'ARE entrate in vigore parallelamente alla LPT, lo scenario più plausibile per il Cantone Ticino risulta essere lo "scenario di riferimento" dell'Ufficio federale di statistica (UST), che prevede una crescita di circa 46'600 abitanti per il 2030 (per un totale di ca. 401'000). Questo scenario, oltre ad essere in linea con l'evoluzione demografica degli ultimi 15 anni, è stato recentemente confermato nelle grandi linee anche dall'Ufficio cantonale di statistica (USTAT), che prevede una crescita di circa 46'300 abitanti (a circa 398'000). Sia lo scenario federale che quello cantonale delineano un aumento del 13.15%. Ciò è dovuto al fatto che quello cantonale si basa sulla popolazione 2015 effettiva, leggermente inferiore a quella teorica dell'UST.

Figura 9 Evoluzione demografica all'orizzonte 2030: scenario di riferimento UST



Per quanto riguarda le previsioni di crescita successive (scenario 2040) i dati dell'UST indicano una popolazione di circa 419'000 abitanti.

Più prudenti i dati dell'USTAT, secondo i quali nel 2040 i residenti in Ticino saranno circa 416'000.

## 4.2 Il dimensionamento delle zone edificabili su scala cantonale e comunale

Uno dei temi più sensibili legati alla LPT riguarda il corretto dimensionamento delle zone edificabili e del conseguente obbligo, sancito dall'art.15 cpv. 2, di riduzione di quelle sovradimensionate. Questa misura è stata integrata in modo esplicito nel testo della legge dal Consiglio degli Stati con l'obiettivo di avere strumenti pianificatori realmente adattati alle prospettive di crescita ipotizzabili in un arco di tempo di 15 anni.

La verifica del dimensionamento delle zone edificabili avviene a due livelli distinti.

### Cantonale

Il calcolo del dimensionamento dell'insieme delle zone edificabili a livello cantonale è una delle novità introdotte con le modifiche della LPT. Con questa misura è possibile inquadrare la politica degli insediamenti in una strategia federale fondata su dati cantonali confrontabili.

Tutti i Cantoni sono infatti chiamati a calcolare *un tasso di sfruttamento* delle zone edificabili secondo un metodo stabilito dalla Confederazione, richiamato nell'Ordinanza federale sulla pianificazione del territorio e ancorato nelle *Direttive tecniche sulle zone edificabili*<sup>17</sup> pubblicate dall'ARE. Il tasso di sfruttamento è stabilito confrontando la crescita di abitanti e addetti per i prossimi 15 anni con il consumo reale di superficie edificabile all'interno delle zone centrali, abitative e miste rispetto a valori di riferimento fissati per tipologia di zona e di comune, nonché alla superficie edificabile giuridicamente delimitata. Se il tasso di sfruttamento è inferiore al 100%, le zone edificabili sono considerate sovradimensionate. La Confederazione, esaminando e approvando i Piani direttori, verifica la correttezza dei dati cantonali<sup>18</sup>.

### Comunale

Il corretto dimensionamento delle zone edificabili su scala comunale non è un compito nuovo, ma viene ora rafforzato e diventa imperativo con le nuove norme federali, come nel frattempo confermato dalla giurisprudenza più recente<sup>19</sup>. La verifica avviene in ogni Comune, tenendo conto del contesto regionale e degli obiettivi di sviluppo ancorati nel Modello territoriale cantonale (scheda R1). Il metodo non è imposto dalla Confederazione e la sua definizione è lasciata ai singoli Cantoni: in Ticino è quello già attualmente utilizzato nell'ambito della pianificazione locale, che fa capo al calcolo della *contenibilità dei piani regolatori*<sup>20</sup>.

## 4.3 Il tasso di sfruttamento federale

Secondo il calcolo federale il Canton Ticino raggiunge un tasso di sfruttamento delle sue zone edificabili pari al **100%**. La plausibilità dei dati e del calcolo sono stati preliminarmente confermati dall'ARE, che si esprimerà formalmente nell'ambito dell'esame preliminare.

Secondo le indicazioni della *Direttive tecniche sulle zone edificabili* il Cantone non è chiamato a indicare misure di riduzione della superficie complessiva delle zone edificabili; la stessa non può tuttavia nemmeno essere aumentata. Restano riservate le misure di adeguamento delle contenibilità dei singoli piani regolatori se le zone edificabili risultano sovradimensionate a scala comunale (vedere capitolo 7.3).

Per quanto riguarda il tasso di sfruttamento federale, in un confronto nazionale, la situazione del Ticino è paragonabile a quella dei Cantoni Berna e Lucerna.

---

<sup>17</sup> Il calcolo federale della capacità delle zone edificabili si differenzia da quello cantonale per il fatto che si basa su un fattore di dimensionamento statistico (il valore mediano del consumo effettivo di zona edificabile per abitante e posto di lavoro a livello svizzero) e non sulle potenzialità edificatorie stabilite dai piani regolatori e considera in maniera molto meno precisa i terreni liberi in zona edificabile (e conseguentemente le riserve).

<sup>18</sup> Art. 5a cpv 4, art. 30a OPT.

<sup>19</sup> DTF IC\_568/2015 del 13.01.2016 (Mollens VS), DTF IC\_447/2015 del 21.01.2016 (St. Niklaus VS).

<sup>20</sup> La contenibilità è riferita alla crescita di abitanti, posti di lavoro e letti turistici data dalle potenzialità edificatorie.

## 5 SINTESI, VALUTAZIONE E INDIRIZZI GENERALI

Le analisi e gli approfondimenti, riassunti nel capitolo 3 e illustrati con maggior dettaglio negli studi di base allegati al presente rapporto, permettono di delineare un quadro generale aggiornato dello stato delle zone edificabili – in particolare per quanto riguarda le riserve teoriche – nonché dei fattori che occorre prendere in considerazione per l'adattamento del Piano direttore al nuovo quadro legale federale.

In sintesi si riscontra la seguente situazione.

- 1/3 circa delle zone edificabili è composto da zone residenziali estensive R2, in particolare nella regione del Luganese e nello spazio funzionale del suburbano. La zona R2 è la tipologia più diffusa, anche in vicinanza dei centri degli agglomerati. I dati statistici relativi al numero di edifici nel Cantone confermano peraltro questa realtà: dei circa 100'000 edifici censiti nel 2016, circa 70'000 sono case unifamiliari. Unica eccezione è il Bellinzonese, dove è la zona residenziale semi-intensiva R3-R4 a essere la più rappresentata.
- Il 70% circa delle zone edificabili si trova negli spazi funzionali del Suburbano e del Periurbano. Negli ultimi 15 anni i tre quarti circa dell'incremento demografico si è riversato in questi due spazi, che si delineano quindi come territori che meritano particolare attenzione.
- Le zone edificabili in vigore contengono riserve più che sufficienti per accogliere la futura crescita di abitanti e posti di lavoro.
- Oltre metà delle riserve (55%) si trova in terreni già edificati, ma sotto sfruttati, e potrebbe bastare per soddisfare una buona parte (circa tre quarti) della crescita dei prossimi 15 anni.
- Le restanti riserve sono nei terreni liberi, presenti a macchia di leopardo nel comparto insediativo, soprattutto nelle zone a carattere estensivo.
- Le riserve si trovano spesso in zone urbane e ben allacciate al trasporto pubblico.
- Le riserve presenti nelle zone destinate al lavoro (artigianali e industriali) sono perlopiù costituite da singoli mappali di dimensioni medio-piccole, distribuite a macchia di leopardo e costituiscono spesso riserve per futuri ampliamenti di ditte già insediate. Ciò rende una loro mobilitazione nel periodo di 15 anni più difficoltoso rispetto alle zone abitative o miste.
- La maggior parte dei piani regolatori ha un impianto datato e viene aggiornato perlopiù tramite varianti di portata differenziata. L'80% ha più di 10 anni (corrispondente a un periodo pianificatorio); il 50% ha più di vent'anni. La maggior parte dei PR non è ancora adattato alla *Legge sullo sviluppo territoriale (2011)* e il numero dei PR informatizzati e certificati è ancora limitato (49).

A fronte del quadro delineato, sono fissati i seguenti **indirizzi generali**.

1. L'attuale politica cantonale in materia di sviluppo degli insediamenti, ancorata nel Piano direttore approvato nel 2009, è confermata nelle sue linee generali, in particolare per quanto riguarda le scelte restrittive in materia di delimitazione di nuove zone edificabili.
2. La crescita demografica e dei posti di lavoro dei prossimi 15 anni va assorbita nelle zone edificabili in vigore, attraverso il riordino e la mobilitazione delle riserve esistenti, dando priorità al rinnovo degli insediamenti dei terreni sotto sfruttati in base alle potenzialità di crescita conferite dai piani regolatori.

3. La ripartizione geografica della crescita è da orientare in funzione di obiettivi di sviluppo a livello regionale (agglomerati) e degli spazi funzionali ancorati nel Modello territoriale (Centro, Suburbano, Periurbano, Retroterra e Montagna).
4. La concentrazione di abitanti e posti di lavoro nei comparti ben serviti dal trasporto pubblico, in particolare attorno alle stazioni TILLO, è considerata strategica per lo sviluppo insediativo cantonale.
5. Il dimensionamento delle zone edificabili su scala comunale va adeguato in primo luogo ricalibrando – e se del caso correggendo e riordinando – le potenzialità edificatorie, tenendo conto del contesto sovraumunale, regionale e cantonale.
6. Nelle regioni turistiche attorno ai laghi di carattere urbano l'efficace sfruttamento delle zone edificabili esistenti presuppone un controllo della trasformazione in abitazioni secondarie della sostanza edilizia costruita prima della modifica costituzionale legata all'iniziativa Weber.
7. Lo sviluppo degli insediamenti è inscindibile dalla salvaguardia e dalla promozione della qualità urbanistica e di vita in termini di mescolanza sociale, alloggi a pigione sostenibile, presenza di servizi, offerta di spazi verdi di prossimità e spazi pubblici fruibili.

## 6 L'AGGIORNAMENTO DEL MODELLO TERRITORIALE CANTONALE (SCHEDA RI DEL PD)

Il Piano direttore ticinese in vigore prevede già un Modello territoriale (scheda RI). Questo stabilisce l'organizzazione territoriale auspicata (concetto della "Città-Ticino"), che funge da riferimento per le autorità cantonali e comunali nell'attuazione delle diverse politiche di sviluppo.

L'attuale modello è valido nella sua impostazione e confermato, ma necessita di essere aggiornato su alcuni aspetti puntuali al fine di renderlo compatibile con le esigenze della LPT.

Le novità riguardano:

- L'organizzazione territoriale interna, che evolve dal concetto di "Tre aree e quattro agglomerati" a quello di "Quattro agglomerati e rispettive aree d'influenza"

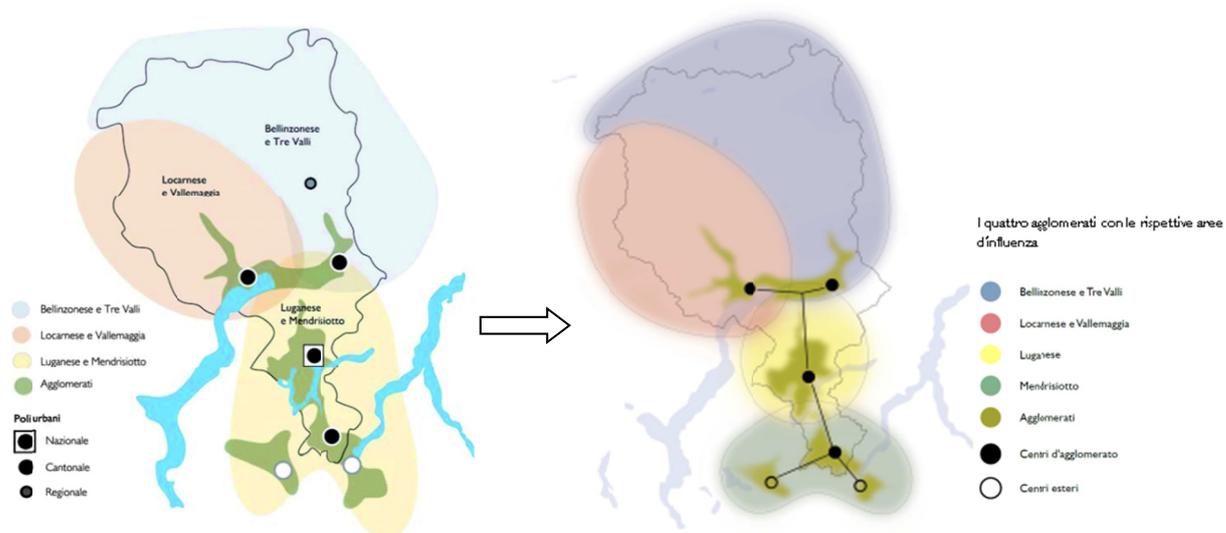


Figura 10 Evoluzione del concetto di organizzazione territoriale interna

Si riconosce in questo modo il ruolo trainante di un nucleo composto dalla rete dei quattro agglomerati (Bellinzonese, Locarnese, Luganese e Mendrisiotto) fortemente legati dal sistema ferroviario TILO e le cui dinamiche (economiche, sociali, territoriali) si estendono nelle rispettive aree di influenza (le valli). Quest'impostazione riflette d'altronde in larga misura anche le ripartizioni geografiche in cui vengono operate le scelte e le decisioni a livello di infrastrutture e servizi di trasporto (programmi d'agglomerato di 3a generazione attraverso le Commissioni regionali dei trasporti, CRT), economia (Enti regionali di sviluppo, ERS) e turismo (Organizzazioni turistiche regionali, OTR).

- Lo stralcio dell'indicazione di vocazioni specifiche per le tre aree  
Tali vocazioni, presenti nella scheda RI in vigore, riflettono alcune caratteristiche riconosciute come presenti nel Bellinzonese (amministrazione), nel Locarnese (turismo) e nel Luganese-Mendrisiotto (logistica e terziario). Tuttavia il tempo ha dimostrato che ogni regione, pur mantenendo determinate funzioni "storiche", tende anche a coltivare nuove direzioni, sbocchi, attività, spesso in sinergia con le altre regioni (medicina, ricerca, cultura ecc.). Il Modello territoriale si prefigge dunque l'obiettivo di coordinare le azioni che ogni regione sviluppa per determinare la sua identità e le sue potenzialità in un'ottica di rafforzamento della coesione e degli equilibri territoriali dell'intero Cantone.

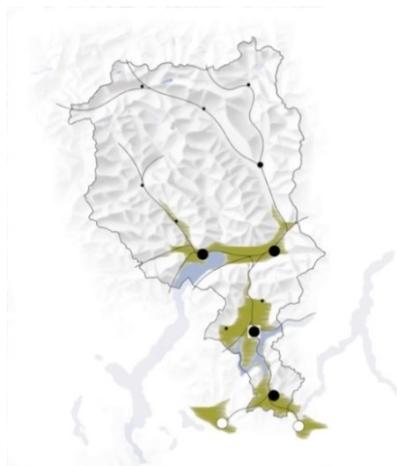
– L'indicazione della crescita demografica cantonale e la sua ripartizione regionale

Al capitolo 4.1 si spiegano le ragioni per cui la LPT chiede ai Cantoni di determinare una plausibile crescita demografica per un orizzonte temporale di 15 anni: si tratta fondamentalmente di avere un parametro di valutazione del dimensionamento delle zone edificabili a scala cantonale. La LPT chiede pure che i Cantoni definiscano la ripartizione di tale crescita a scala regionale con l'intento di declinare poi i propri obiettivi territoriali in base all'entità di tale ripartizione regionale.

In Ticino la ripartizione si basa sulle prognosi pubblicate dall'Ufficio cantonale di statistica (USTAT) e sugli ordini di grandezza della ripartizione della crescita prospettati dai Programmi d'agglomerato di 3a generazione. La prospettata crescita demografica di ca. 46'000 abitanti entro il 2030 è così suddivisa: 16% nel Mendrisiotto, 43% nel Luganese, 19% nel Locarnese e Valli e 22% nel Bellinzonese e Tre Valli. Secondo i dati dell'Ufficio federale di statistica (UST) nel 2030 la popolazione residente in Ticino sarà di ca. 401'000 abitanti (ca. 398'00 secondo i dati USTAT).

Anche se il Piano direttore è uno strumento pianificatorio i cui effetti sono prospettati su un arco temporale più ampio dei 15 anni, in genere 20-25 anni, non appare opportuno, a causa delle incertezze sulla plausibilità di dati statistici riferiti a periodi così lunghi, fissare nella scheda R1 le prognosi demografiche per il 2040 e la relativa ripartizione regionale. Per completezza d'informazione si può tuttavia citare il fatto che secondo l'UST nel 2040 la popolazione ticinese potrebbe attestarsi attorno alle 419'000 unità (416'000 secondo i dati USTAT).

– Il completamento della gerarchia delle centralità



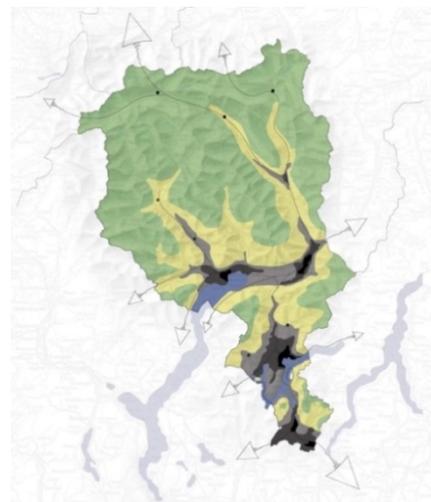
Le *centralità urbane principali* sono confermate: Lugano, Bellinzona, Locarno, Chiasso-Mendrisio e Biasca.

Sono aggiunte alcune *centralità locali* in grado di assumere un ruolo di riferimento per servizi e infrastrutture nelle regioni più periferiche: Airolo, Faido, Olivone, Cevio, Maggia, Novaggio e Tesserete.

Figura 11 Gerarchia delle centralità

– La definizione di obiettivi di sviluppo per spazi funzionali

Il Cantone stabilisce una visione a lungo termine dell'auspicato sviluppo territoriale differenziato per spazi funzionali: centro, suburbano, periurbano, retroterra e montagna. Tali spazi, già presenti nella scheda R1, assumono un ruolo di territorio di riferimento sovracomunale con caratteristiche e vocazioni specifiche.



Per ognuno sono formulati obiettivi relativi all'evoluzione degli insediamenti e degli spazi liberi e indirizzi riguardanti l'evoluzione demografica finalizzati a frenare la dispersione insediativa e a rafforzare lo sviluppo centripeto.

Questa impostazione permette di integrare i Programmi d'agglomerato di 3a generazione – che stabiliscono strategie, scenari auspicati e misure alla scala degli spazi funzionali – in una visione cantonale globale e coerente che comprende pure i territori al di fuori dei perimetri dei PA3 (Tre Valli).

Figura 12 Spazi funzionali

## 7 LO SVILUPPO DEGLI INSEDIAMENTI E LA GESTIONE DELLE ZONE EDIFICABILI (SCHEDA R6 DEL PD)

La scheda R6, adottata dal Consiglio di Stato nel 2009, denominata *Sviluppo e contenibilità del PR*, già affronta con un certo spessore i temi che sono propri alle modifiche della LPT entrate in vigore nel 2014.

Scheda di Piano direttore <b>R6</b>	
	Sviluppo e contenibilità del PR
	Rete urbana 
<input type="checkbox"/> sfondo bianco: testo informativo <input type="checkbox"/> sfondo grigio: testo vincolante	<b>Grado di consolidamento</b> <input type="checkbox"/> Informazione preliminare <input type="checkbox"/> Risultato intermedio <input checked="" type="checkbox"/> Dato acquisito
	<b>Stato della procedura</b> Progetto per la consultazione: 11.02-15.06.2008 Adozione del Consiglio di Stato: 20.05.2009 Entrata in vigore: 02.04.2012 Approvazione Federale: 16.10.2013  Aggiornamento parti informative (cap. I e 5): 01.09.2016  Le date di riferimento all'ultima procedura. Lo cronologia completa di ogni scheda è consultabile sul sito Internet: <a href="http://www.s.ticino.ch">www.s.ticino.ch</a> oppure presso l'Ufficio del Piano direttore.
	<b>Istanze responsabili</b> Sezione dello sviluppo territoriale
	<b>Istanze con compiti da svolgere</b> tutti i Comuni
	<b>Obiettivi del Piano direttore</b> I2, I, 2, 3, 6, 11, 15
	<b>Schede correlate</b> P1, R1, R10, M7
	<b>Cartografia</b> Nessun riferimento cartografico
	<b>Tempi e mezzi</b> Il Programma d'attuazione - consultabile sul sito Internet: <a href="http://www.s.ticino.ch">www.s.ticino.ch</a> oppure presso l'Ufficio del Piano direttore - informa sui tempi e sui mezzi.
 Repubblica e Cantone Ticino Piano direttore	

Nella parte descrittiva essa illustra lo stato di sovradiimensionamento dei piani regolatori, ne quantifica – sulla base dei dati allora disponibili – la contenibilità complessiva, riconosce i problemi legati alla proliferazione di residenze secondarie nelle destinazioni turistiche urbane attorno ai laghi e formula indirizzi e misure volte a favorire uno sviluppo insediativo più efficace e rispettoso del principio d'uso parsimonioso del suolo.

Tra gli indirizzi e le misure formulate figura il contenimento delle zone edificabili (*"Nell'orizzonte temporale del Piano direttore, in conformità con la Legge federale sulla pianificazione del territorio e il Modello territoriale del PD, le zone edificabili non devono essere di principio ampliate"*), la densificazione dei comparti strategici e il recupero delle aree dismesse, il sostegno a operazioni di promozione quali le ZEIC (*zone edificabili d'interesse comunale*), la stipulazione di contratti di edificazione, la pianificazione negoziata, il prelievo delle plusvalenze derivanti dalla pianificazione territoriale e, in una certa misura, la riduzione delle zone edificabili.

La politica insediativa sancita dalla scheda R6 (combinata con quella della scheda sulla qualità, R10) ha guidato l'evoluzione della pianificazione territoriale in Ticino degli ultimi anni. La concessione di nuove zone edificabili è stata da allora un'eccezione, mentre diverse misure, tra le quali il prelievo del plus valore e la possibilità di sottoscrivere contratti di diritto pubblico in materia di edificazione, sono nel frattempo stati ancorati e regolati nella *Legge sullo sviluppo territoriale (LST)*, in vigore dal 2012.

Sebbene diversi contenuti della scheda R6 in vigore siano, almeno parzialmente, coerenti con gli intenti della LPT, la scheda necessita ora un aggiornamento: in primo luogo per integrarvi in modo strutturato e organico gli indirizzi dello sviluppo centripeto, ma, soprattutto, per precisare e rendere efficaci le misure legate ai contenuti degli artt. 8a e 15 LPT.

In funzione dell'adattamento della LPT la scheda R6 in vigore viene riformulata e modificata a partire dal titolo, che da *Sviluppo e contenibilità del PR* diventa ***Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili***, segnalando in modo esplicito uno dei temi al centro dei nuovi disposti LPT: l'assunzione di un ruolo incisivo e attivo nella gestione delle zone edificabili verso lo sviluppo centripeto, in base a una chiara strategia.

## 7.1 Gli indirizzi: lo sviluppo centripeto di qualità in Ticino

La scheda codifica nove indirizzi, che, nell'insieme, costituiscono la traduzione cantonale del concetto di *sviluppo centripeto di qualità*. Gli indirizzi sono formulati con un linguaggio volutamente comunicativo e possono essere descritti come segue.

- La futura crescita di abitanti e posti di lavoro va indirizzata verso le riserve delle zone edificabili in vigore, prioritariamente nei luoghi strategici

Lo studio di base *Stato delle zone edificabili in Ticino* mostra che le zone edificabili in vigore contengono riserve più che sufficienti per accogliere la futura crescita di abitanti e posti di lavoro. Queste riserve si presentano sotto forma di terreni edificabili liberi e terreni già edificati ma sotto sfruttati rispetto alle potenzialità edificatorie offerte dai piani regolatori. Si trovano inoltre non di rado in zone urbane e ben allacciate al trasporto pubblico.

Per frenare la dispersione insediativa e i suoi effetti negativi (vedere studio di base *Sviluppo insediativo centripeto di qualità*) occorre cogliere l'opportunità offerta da tali riserve, mobilitando in particolare quelle che si trovano in luoghi strategici, ben allacciate al trasporto pubblico e dotate di impianti, attrezzature e servizi per la popolazione e l'economia. In base al Modello territoriale cantonale, questi luoghi strategici si presentano in forme diverse a dipendenza dello spazio funzionale di riferimento: i centri-città e altri luoghi d'aggregazione e attrazione per il Centro e il Suburbano, i centri dei paesi e le fermate del trasporto pubblico o località con commerci e servizi per il Periurbano, i nuclei storici per il Retroterra e la Montagna. La mobilitazione delle riserve va fatta anche rinnovando o sostituendo edifici vetusti, recuperando aree dismesse, riqualificando urbanisticamente quartieri senza identità.

- Le zone edificabili vanno calibrate in base al fabbisogno all'orizzonte di 15 anni

È un principio ancorato anche a livello legislativo. In base allo studio di base *Stato delle zone edificabili in Ticino*, a scala comunale le riserve all'orizzonte di 15 anni superano le prognosi di crescita. Si tratta quindi di verificare nel dettaglio estensione, tipologia e densità d'uso in vigore ricalibrandole in favore dei luoghi strategici e riducendole in luoghi inadeguati all'edificazione, che si prestano manifestamente per altre funzioni e in luoghi sensibili (per problemi d'inserimento paesaggistico).

La riduzione delle potenzialità edificatorie è un esercizio che può creare timori per le potenziali conseguenze di ordine finanziario. Secondo la giurisprudenza e la dottrina non tutti i casi di diminuzione delle potenzialità edificatorie scaturiscono in espropriazioni materiali con conseguente obbligo d'indennizzo. Il lavoro dei Comuni dovrà dunque considerare questi esempi e trovare le soluzioni che meglio si addicono alla propria realtà.

- La qualità insediativa va incrementata

L'applicazione della LPT non si riduce a un esercizio contabile relativo al dimensionamento delle zone edificabili. L'obiettivo principale è raggiungere una migliore qualità di vita negli insediamenti attraverso la cura, la pianificazione e l'introduzione di una serie di fattori generalmente riconosciuti per creare un ambiente costruito più vivo, gradevole e sicuro.

È soprattutto la scheda R10 a fornire indicazioni sulla qualità insediativa, ma nella scheda R6 vengono richiamati alcuni fattori principali: rete di spazi verdi e spazi pubblici come trama che determina l'edificazione (cioè gli interventi del pubblico e dei privati); luoghi d'incontro e d'aggregazione; mescolanza sociale, generazionale e funzionale; valorizzazione di stabili, strutture urbane, installazioni, vestigia storiche che creano senso d'identità; equilibrio fra residenze primarie e secondarie; alloggi accessibili a tutte le fasce della popolazione; coordinamento fra insediamenti e reti della mobilità, in particolare quella pubblica e quella lenta.

## 7.2 Sfruttare le zone edificabili in vigore

La prima misura della scheda R6 riprende quella della scheda attualmente in vigore, ovvero il principio che le zone edificabili non possono essere ampliate e rappresentano il comprensorio insediativo ai sensi dell'art. 6 cpv. 3 lett. a della LPT. Questo principio, già adottato nel 2009, è ora imposto anche dalla Confederazione in funzione del *tasso di sfruttamento delle zone edificabili*, che, come indicato nel capitolo 4.3, è del 100%. Tale tasso non comporta l'obbligo, per il Cantone, di adottare misure dirette per la diminuzione dell'estensione delle zone edificabili, ma non permette nemmeno di prevederne l'aumento. Un principio peraltro corretto anche in funzione dei risultati dello studio di base *Stato delle zone edificabili in Ticino*, che mostra come non sussista la necessità di ampliare le zone edificabili per accogliere la futura crescita di abitanti e posti di lavoro.

La misura ammette deroghe, ma eventuali ampliamenti vanno immediatamente compensati con due eccezioni: limitate rettifiche per le quali non è richiesta la compensazione (dovute per esempio ad accertamenti forestali o a processi di informatizzazione dei piani regolatori) e insediamenti di interesse cantonale (quali ospedali, servizi di pronto intervento, zone produttive mirate) la cui compensazione è da definire in un secondo tempo, ma al più tardi entro 5 anni.

## 7.3 Adeguare il dimensionamento delle zone edificabili

La misura codifica le modalità per la verifica del dimensionamento delle zone edificabili alla scala comunale, in particolare fissando i criteri e il metodo da utilizzare, illustrati negli allegati 1, 2 e 3 della scheda.

Il procedimento è strutturato in tre fasi, conformemente allo schema che segue:

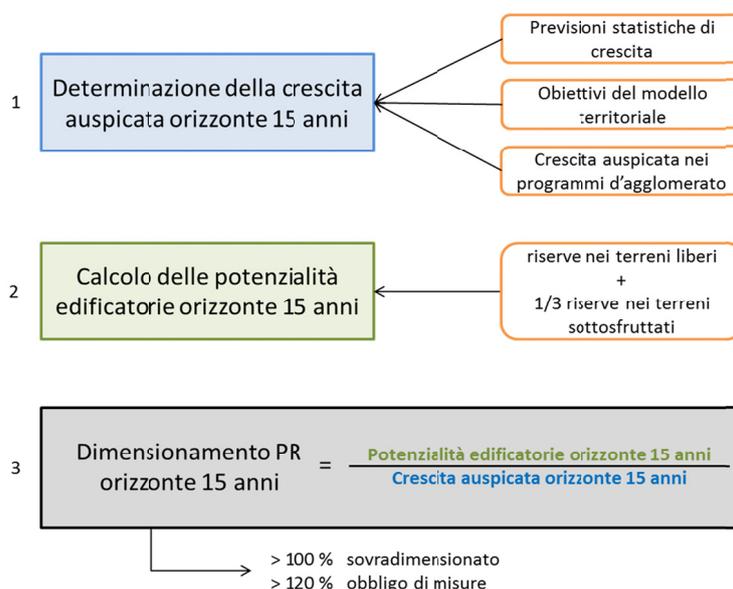


Figura 13 Verifica del dimensionamento delle zone edificabili

1. *La crescita auspicata* di abitanti, posti di lavoro e posti turistici (ovvero di unità insediative, UI) è stabilita quale obiettivo di sviluppo fondandosi sulle previsioni statistiche fornite dall'Ufficio cantonale di statistica, ponderate – verso l'alto oppure verso il basso – in funzione degli obiettivi di sviluppo che il Modello territoriale fissa per lo spazio funzionale di riferimento (cfr. cap. 6), nonché dalla crescita auspicata dal Programma d'agglomerato.

2. Le **riserve edificatorie sfruttabili entro 15 anni** sono determinate attraverso la tabella della contenibilità che i comuni sono chiamati ad aggiornare (cfr. allegato 2 della scheda R6). Esse sono una selezione delle riserve a saturazione dei PR (ovvero del potenziale di crescita se si sfruttassero tutti i parametri edificatori) effettuata sulla base di parametri usati anche dalla Confederazione per il calcolo del tasso di sfruttamento delle zone edificabili: le riserve legate ai terreni liberi sono conteggiate per intero (100%), poiché giudicate più facilmente mobilitabili di quelle dei terreni sotto sfruttati, che sono di conseguenza conteggiate soltanto per 1/3 (33%). L'allegato 2 della scheda R6 illustra dettagliatamente i parametri utilizzati per calcolare la contenibilità: essi corrispondono a quelli confermati dalla dottrina e giurisprudenza. Particolarmente importanti sono<sup>21</sup>: il *Grado di attuazione* e il *Consumo di superficie utile lorda per Unità insediative*.
3. Il **dimensionamento** è dato dal rapporto tra la contenibilità delle riserve che *possono verosimilmente essere attivate all'orizzonte di 15 anni*, rispetto alla crescita fissata come obiettivo per lo stesso periodo. Se tale rapporto è superiore al 100% vi è sovradimensionamento. L'obbligo di misure di correzione scatta tuttavia soltanto a partire da un rapporto superiore al 120%.

Al fine di intraprendere azioni a favore dello sviluppo centripeto, è necessario avere un quadro aggiornato dello stato di sfruttamento dei terreni edificabili e di quello delle opere di urbanizzazione. Tale scopo è raggiunto attraverso l'aggiornamento del **Compendio dello stato dell'urbanizzazione**. Non si tratta di uno strumento nuovo: l'art. 21 dell'Ordinanza sulla pianificazione del territorio ne impone l'allestimento e, soprattutto, il costante aggiornamento.

Nel corso del 2015-2016 la Sezione dello sviluppo territoriale ha raccolto presso la più parte dei Comuni un aggiornamento dei compendi. In tale ambito sono state indicate le modalità di allestimento e di trasmissione dei dati, che sono ora completate mediante l'allegato 3 della scheda R6. La Sezione dello sviluppo territoriale, in concomitanza con l'adozione della scheda, pubblicherà su questo tema delle Linee guida aggiornate.

## 7.4 Il Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto

La verifica del dimensionamento delle zone edificabili e l'aggiornamento del compendio dello stato dell'urbanizzazione (cfr. cap. 7.3) permettono di conoscere e di essere consapevoli delle indicazioni del proprio piano regolatore rispetto allo stato del proprio territorio. Si tratta di un punto di partenza per *aggiornare le proprie strategie di sviluppo insediativo*, conformemente ai principi e agli indirizzi fissati dalle modifiche della LPT e delle indicazioni contenute nelle schede R1, R6 e R10 del Piano direttore cantonale.

La scheda R6 introduce dunque il *Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità* quale strumento dei comuni per identificare (e attuare) una serie di misure volte a favorire una maggiore compattezza degli insediamenti, un uso più efficiente delle zone edificabili, una maggiore cura della rete degli spazi liberi verdi e degli spazi pubblici, e una maggiore qualità di vita per i cittadini. Il programma ha la valenza di uno **studio di base** (o **masterplan**) ai sensi dell'art. 18 cpv. 2 LST e dell'art. 25 RLST. Si tratta dunque di uno strumento volutamente **snello**, di carattere sia **strategico** (la declinazione degli indirizzi di sviluppo centripeto sul proprio territorio) sia **operativo** (il risultato è l'identificazione di azioni o misure non solo di carattere pianificatorio a favore degli obiettivi fissati). Il *Programma* è allestito dal Municipio, che lo approva. È quest'ultimo che regola le modalità di interazione con il Consiglio comunale e la propria popolazione. Si tratta dunque di uno studio orientativo al quale, di fatto, alcuni comuni stanno già ricorrendo per avere una visione d'insieme che permetta loro di coordinare tutte le decisioni in ambito pianificatorio.

---

<sup>21</sup> Si rimanda all'allegato 2 della scheda R6 per i significati dei parametri.

Il programma *non* è soggetto a procedura di approvazione da parte del Cantone e precede l'eventuale aggiornamento e le modifiche dei piani regolatori. Ciò nondimeno il Cantone lo deve ricevere, per informazione, al più tardi entro 3 anni dall'entrata in vigore della scheda R6 (cfr. cap. 7.6), in modo da disporre di un controllo su come i comuni si impegnano a tradurre in pratica i dettami della scheda R6.

I possibili contenuti del Programma sono illustrati nell'allegato 4 della scheda R6. Essi hanno valore indicativo e vanno pertanto modulati e adattati ad ogni specifica realtà. Sulla base di analisi del PR e del territorio (che vanno eseguite in modo sommario al fine di non appesantire e allungare l'allestimento del lavoro), nonché di valutazioni dei risultati in funzione degli indirizzi e delle misure ancorate nelle schede R1, R6 e R10, il comune individua una serie di azioni che possono toccare l'ambito pianificatorio (modifiche del PR), politiche di promozione fondiaria, progetti di riqualifica urbanistica, di rivitalizzazione dei quartieri o altro ancora. La Sezione dello sviluppo territoriale, in concomitanza con l'adozione della scheda R6, pubblicherà delle Linee guida specifiche e più articolate.

L'elaborazione del Programma è sostenuta finanziariamente dal Cantone (cfr. cap. 9.3) e assume una valenza importante nell'ottica della semplificazione delle procedure, che prevedono l'eliminazione dell'esame preliminare da parte del Dipartimento del territorio (cfr. cap. 9.1)

## **7.5 Alloggi a pigione sostenibile e abitazioni primarie**

Nel 2015 il Cantone ha posto in consultazione la bozza di *Piano cantonale dell'alloggio*. Si tratta di uno strumento previsto dalla legge sull'abitazione del 1985, che permette una radiografia aggiornata della disponibilità di alloggi a pigione sostenibile nelle varie regioni del Cantone e che propone una strategia per promuovere questo tipo di abitazioni anche in futuro. Gli intenti e le principali misure sono state condivise; prossimamente, dunque, il Piano cantonale dell'alloggio potrà essere formalmente approvato.

Tra i provvedimenti individuati vi sono quelli di carattere pianificatorio, che sono ripresi in termini generali dalla scheda R6. In particolare i comuni, anche per il tramite dei Piani regolatori, sono chiamati a tener conto dell'esigenza di salvaguardare e garantire alloggi a pigione sostenibile. Essi possono ad esempio definire percentuali minime di alloggi a pigione sostenibile per intere zone, per comparti o per singoli piani di edifici, in particolare dove vi sono aumenti delle quantità edificatorie.

Lo studio di base sulle residenze secondarie ha illustrato l'esigenza di un intervento regolatorio nei comuni turistici attorno ai laghi. La legge sulle residenze secondarie (LASEC), entrata in vigore il 1° gennaio 2016, è restrittiva per quanto riguarda la costruzione di nuove abitazioni secondarie, ma è poco influente sulla trasformazione della sostanza edilizia che già esisteva nel momento in cui vi è stata la votazione popolare legata all'iniziativa Weber. Considerati gli effetti potenzialmente negativi di questo fenomeno, descritti nel cap. 3.6, la scheda R6 chiede che i comuni attorno ai laghi introducano 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.

## 7.6 I compiti dei comuni e del Cantone

I compiti e i tempi indicati nella scheda R6 sono commisurati all'esigenza di veder tradotti in misure concrete, efficaci e sostenibili gli indirizzi e le misure del PD. Essi riguardano sia il Cantone sia i comuni. Lo schema sottostante riassume la sequenza delle azioni che i comuni sono chiamati a svolgere.

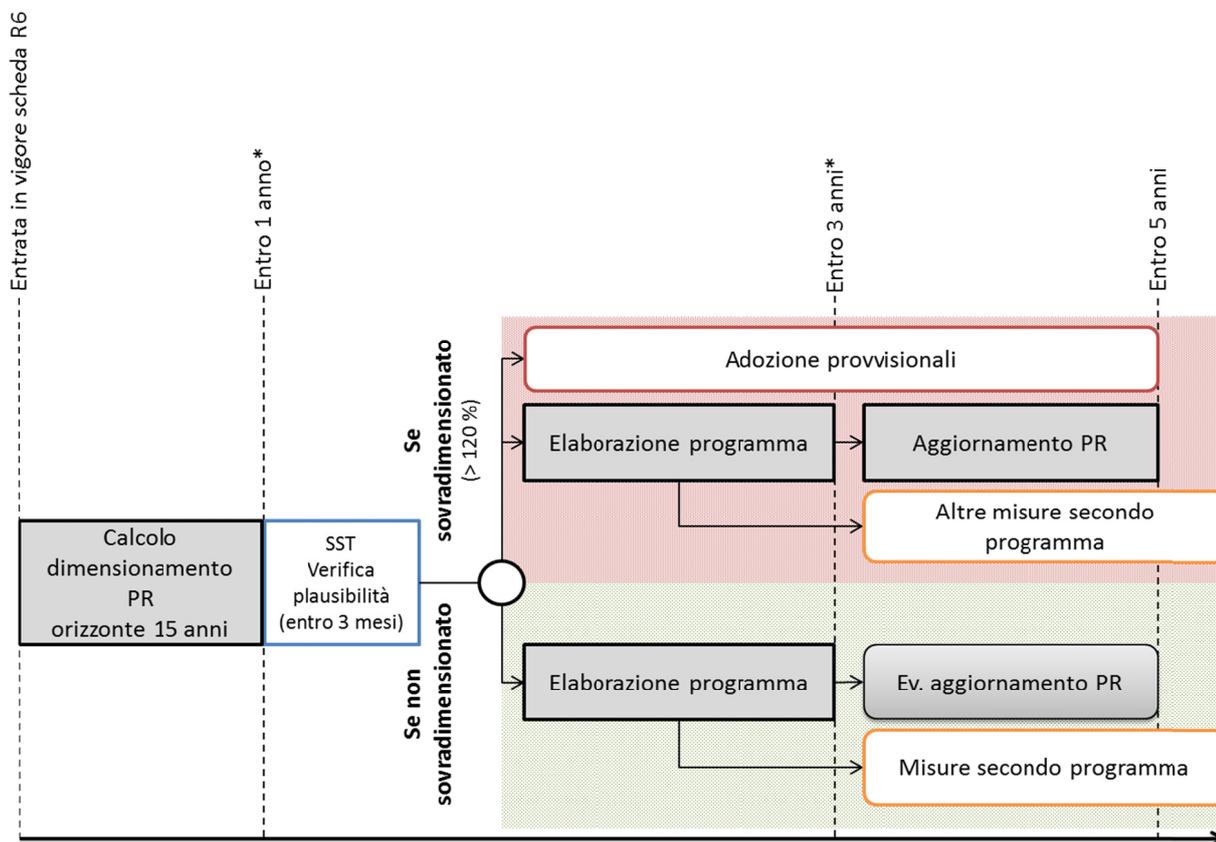


Figura I4 Diagramma dei compiti dei comuni e del Cantone

### Compiti dei comuni

- Entro un anno dall'entrata in vigore della scheda R6 i comuni trasmettono alla Sezione dello sviluppo territoriale la verifica del dimensionamento delle zone edificabili e il compendio dello stato dell'urbanizzazione.
- I comuni per i quali le zone edificabili risultano sovradimensionate (nel caso in cui, cioè, il rapporto fra le potenzialità edificatorie e la crescita auspicata all'orizzonte dei 15 anni è maggiore del 120%) istituiscono immediatamente misure di salvaguardia della pianificazione ai sensi degli artt. 61 (zona di pianificazione) e 62 (decisione sospensiva) della LST.
- Tutti i comuni avviano immediatamente l'elaborazione del Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità e lo trasmettono per informazione alla Sezione dello sviluppo territoriale entro 3 anni dall'entrata in vigore della scheda R6.
- La procedura di adattamento del piano regolatore (sia nel caso d'obbligo di ridimensionamento delle zone edificabili, sia in caso di necessità d'azione derivante dal Programma d'azione comunale) va conclusa entro 5 anni dall'entrata in vigore della scheda R6.

- Le altre misure derivanti dall'elaborazione del programma d'azione comunale vanno intraprese nel tempo e diventano parte integrante dell'azione politica del comune in materia di governo del territorio.
- I comuni in equilibrio o declino demografico appartenenti agli spazi funzionali del retroterra o della montagna (cfr. scheda R1 e cap. 6), dunque non soggetti a una dinamica significativa in ambito di nuove costruzioni, non sono chiamati ad adottare misure provvisorie in caso di sovradimensionamento e possono chiedere una deroga sulla tempistica per l'elaborazione del Programma d'azione per lo sviluppo centripeto per l'adattamento dei piani regolatori. Con questa disposizione il Consiglio di Stato intende riconoscere la priorità d'azione negli spazi funzionali del Centro, Suburbano e Periurbano.

### Compiti del Cantone

Oltre all'adattamento del Piano direttore – compito diretto impartito ai Cantoni dalla LPT – l'Autorità cantonale verifica l'operato dei Comuni, lo accompagna e sostiene con misure di accompagnamento (cfr. cap. 9).

- Entro 3 mesi dalla sua consegna da parte dei comuni, la Sezione dello sviluppo territoriale valuta la plausibilità della verifica del dimensionamento delle zone edificabili e ne dà riscontro al Municipio. Per facilitare tale compito ai Comuni, la SST fornisce il modello e i criteri di calcolo della tabella della contenibilità e del compendio dello stato dell'urbanizzazione (sotto forma di Linea guida), e pure le prognosi di crescita comunale in collaborazione con l'USTAT.
- In mancanza della consegna della verifica del dimensionamento delle zone edificabili e del compendio da parte dei comuni entro il termine fissato, il Dipartimento del territorio sospende le procedure di modifica dei piani regolatori in questione, ad eccezione di casi urgenti e di preminente interesse pubblico.
- Entro 3 mesi dall'adozione della scheda R6 il Consiglio di Stato presenta un messaggio al Parlamento per la semplificazione delle procedure di approvazione dei piani regolatori e per la richiesta di un credito per la partecipazione finanziaria del Cantone all'allestimento del Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto (vedere capitolo 9.3).
- La Sezione dello sviluppo territoriale assicura la consulenza ai Comuni sia in termini generali sia in maniera più specifica per quanto riguarda l'elaborazione del Programma d'azione, la verifica del dimensionamento delle zone edificabili e il compendio, per i quali saranno elaborate specifiche linee guida.
- Per i comuni inadempienti verso i compiti indicati nella scheda R6, il Cantone può adottare misure sostitutive (art. 3 Lst), per esempio eseguendo lui stesso (tramite mandati esterni o diretti al Dipartimento del territorio) la verifica del dimensionamento delle zone edificabili e il compendio dello stato dell'urbanizzazione, nonché le necessarie modifiche di piano regolatore.

## 8 LA QUALITÀ DEGLI INSEDIAMENTI (SCHEDA R10 DEL PD)

La lotta alla dispersione insediativa deve avvenire sforzandosi di concentrare la crescita di abitanti e posti di lavoro all'interno degli abitati esistenti. La LPT stessa, propugnando questo principio, indica esplicitamente come ciò non possa tuttavia avvenire a scapito della qualità e della vivibilità (v. cap. 0).

Il Piano direttore ha già trattato il tema della qualità nell'ambito della revisione del 2009, codificando indirizzi e misure in una specifica scheda, la R10 *"Spazi pubblici e qualità dello spazio costruito"*. I compiti posti dalla LPT offrono quindi l'occasione per verificare e precisare i contenuti della scheda R10, per la quale si propone innanzi tutto un titolo più semplice e immediato: *"Qualità degli insediamenti"*.

Il quadro definito dallo studio di base presentato al cap. 0 – come pure dalle modifiche della LPT e dalle esperienze raccolte in qualche anno di applicazione della scheda R10 – permette innanzi tutto di confermare la correttezza dei contenuti e dell'impostazione di quest'ultima. Suggerisce altresì l'aggiunta di taluni temi e il rafforzamento o la precisazione di tal'altri.

- a) Le modifiche della scheda poste in consultazione vertono pertanto soprattutto a rafforzare l'idea che gli spazi pubblici incidono in modo essenziale sulla qualità dei nostri insediamenti (e quindi anche sulla qualità della vita); che non è sufficiente che singoli spazi pubblici siano attrattivi e funzionali, ma che è necessario predisporre una rete di tali spazi, e che questa sia ben strutturata e adeguatamente dimensionata.
- b) La scheda precisa meglio che gli spazi pubblici sono definiti non solo dal suolo pubblico, ma anche da quello privato; dagli spazi esterni – giardini, piazzali ecc. – come pure dagli edifici (dimensioni, altezze, rapporti, sequenze, composizione delle facciate ecc.). La gestione e le regolamentazioni d'uso del suolo privato – in particolare attraverso adeguate misure pianificatorie, ma non solo – devono quindi concorrere attivamente all'attrattiva degli spazi pubblici.
- c) Il concetto di spazio pubblico rimanda anche a parchi urbani, giardini pubblici, viali alberati ecc., in altre parole al verde urbano. Le modifiche della scheda accentuano questo tema, al quale, ancora una volta, concorrono in modo decisivo le aree esterne private. Un attento disegno della rete di spazi pubblici e del verde urbano si impone se si vuole promuovere lo sviluppo centripeto di qualità.
- d) Il verde urbano non si ferma ai limiti degli insediamenti compatti. Nei contesti suburbani e periurbani assume anche altre forme: scampoli di campagna, boschi, prati, zone naturalistiche protette, corsi d'acqua, laghi, ecc. Sono le aree di svago di prossimità, tematizzate da una specifica scheda, la R9. Il disegno della Città-Ticino non può prescindere da una concezione del sistema degli spazi verdi alle varie scale. Le modifiche della scheda R10 – insieme a quelle della R1 e della R6 – vertono a rafforzare questo concetto, integrando anche le tematiche della biodiversità e del riscaldamento climatico, divenute d'attualità negli ultimi anni.

Più nel dettaglio, la nuova scheda R10:

- precisa l'indirizzo relativo agli spazi stradali, per i quali il DT ha adottato nel 2017 una Linea Guida che sostituisce quella del 2004 sulla moderazione del traffico;
- insiste maggiormente sull'importanza di predisporre reti di mobilità pedonale e ciclabile attrattive, sicure, sufficientemente fitte e il più possibile adatte a tutte le categorie di utenti;
- esplicita l'obiettivo di perseguire la qualità insediativa anche nelle zone per il lavoro;
- precisa l'obiettivo di promuovere la ricerca di nuovi modelli abitativi in grado di rispondere alle sfide dello sviluppo centripeto di qualità in contesti differenti: aree centrali, suburbane, periurbane;

- 
- esplicita la necessità che gli enti pubblici diano il buon esempio, applicando con coerenza e determinazione gli obiettivi della scheda nelle aree già di proprietà pubblica: strade, piazze, scuole, edifici amministrativi e altre strutture con relativi spazi esterni;
  - esplicita la necessità di coordinare gli incentivi finanziari con ricadute sulla qualità degli insediamenti (per esempio nel campo del risparmio energetico, della promozione della salute, della politica dell'alloggio, della protezione della natura e della mobilità scolastica);
  - indica il Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità (ai sensi della scheda R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili) e l'aggiornamento delle norme dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi, quali strumenti privilegiati per concretizzare gli indirizzi della scheda.

Le modifiche della scheda R10, unitamente a quelle della R1 e della R6, creano le premesse per un'azione più incisiva, degli enti pubblici ma non solo, nel perseguimento della qualità insediativa.

## 9 LE MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO ALL'APPLICAZIONE DELLA LPT

### 9.1 Proposte di modifiche legislative

Come indicato al cap. 2.4, il Cantone Ticino ha già ottemperato a una delle modifiche legislative nel diritto cantonale richieste dalla LPT: l'introduzione del prelievo di una parte del plus valore derivante da un vantaggio scaturito da una modifica pianificatoria (art. 5 LPT). Il 18 dicembre 2014 il Gran Consiglio ha infatti approvato una regolamentazione relativa al prelievo di una tassa sul plus valore pianificatorio che è in linea con le esigenze della LPT ed è entrata in vigore il 10 febbraio 2015 (artt. 92-101 Lst).

Di seguito sono elencate ulteriori proposte modifiche legislative: la prima nasce dalla volontà politica di semplificare e accorciare i tempi di approvazione dei Piani regolatori, la seconda è invece legata ad una richiesta specifica della LPT in merito alle misure di *promozione della disponibilità di zone edificabili* (art. 15a LPT).

Il Consiglio di Stato pone in consultazione *il principio* di queste modifiche parallelamente ai contenuti delle schede del Piano direttore adattate alla LPT. Il messaggio di adattamento della LST sarà presentato successivamente.

#### A. La semplificazione e la velocizzazione della procedura d'approvazione cantonale dei Piani regolatori

L'esigenza di semplificare e velocizzare le procedure di allestimento e di approvazione dei Piani regolatori è già stata oggetto di dibattito politico nel 2011, nell'ambito dell'approvazione della Legge sullo sviluppo territoriale. Le misure allora integrate per adempiere a tale scopo sono state:

- una maggiore flessibilità delle procedure semplificate (modifiche di poco conto, artt. 34 e 35 LST);
- l'elaborazione del piano di indirizzo per la verifica d'ordine generale durante l'esame preliminare (art. 25 LST);
- la possibilità di elaborare un piano particolareggiato con valenza di autorizzazione a costruire (art. 53 LST).

Nei cinque anni intercorsi dall'entrata in vigore della Legge si è riscontrato un maggior uso delle procedure semplificate, con effetti positivi sulle tempistiche. Il piano particolareggiato con valenza di autorizzazione a costruire si è rivelato uno strumento utile, ma utilizzato di rado. Anche l'elaborazione di un *piano d'indirizzo*, dunque con contenuti generali, per l'esame preliminare, seppur lodevole nelle intenzioni, non ha prodotto sulla tempistica i risultati sperati.

Le modifiche delle schede di Piano direttore e i relativi compiti assegnati ai comuni in ambito pianificatorio (cfr. cap. 7.6) offrono l'occasione per un'ulteriore riflessione riguardante la velocizzazione delle procedure. Analizzate le varie fasi del processo di elaborazione, adozione e approvazione degli atti pianificatori, **si propone di rinunciare all'esame preliminare da parte del Dipartimento del territorio (art. 25 Lst)** del piano di indirizzo (variante o adattamento generale).

Questa misura potrebbe addirittura dimezzare i tempi attuali poiché, di fatto, comporta l'allestimento di un unico progetto di PR e di un unico esame da parte del Cantone. Tale rinuncia implica una maggiore responsabilizzazione da parte dei Comuni e degli operatori sulla qualità e la completezza degli atti trasmessi al Consiglio di Stato per approvazione.

La rinuncia all'esame preliminare risulta parzialmente compensata dal contenuto della scheda R6, che sarà completata con Linee guida, momenti formativi per i Comuni e i pianificatori, nonché da una consulenza mirata da parte dei servizi cantonali preposti alla pianificazione territoriale.

## B. Introduzione in LST del principio della promozione della disponibilità di zone edificabili

L'art.15a della LPT conferisce il mandato legislativo ai Cantoni di prevedere delle misure necessarie per assicurare la disponibilità dei terreni costruibili, ovvero per stimolare lo sfruttamento delle zone edificabili secondo le destinazioni e i tempi stabiliti dal Piano regolatore. Tra le misure citate la possibilità di impartire un obbligo di ricomposizione particellare, quando le condizioni di proprietà sono sfavorevoli all'uso previsto.

L'articolo chiede inoltre che i Cantoni introducano nel diritto cantonale una base legale che permetta alle autorità, in presenza di un interesse pubblico che lo giustifichi, di impartire un termine per l'edificazione e di adottare delle misure nel caso in cui tale termine non sia rispettato.

Si tratta di una misura volta a contrastare la tesaurizzazione dei terreni, soprattutto in situazioni dove questi diventano scarsi nonostante l'ampiezza delle zone edificabili o dove obiettivi di sviluppo strategici sono frenati.

Tale misura giuridica è stata introdotta da alcuni Cantoni ancor prima dell'entrata in vigore delle modifiche della LPT, mentre altri l'hanno appena introdotta. In genere le norme in vigore o in elaborazione conferiscono ai comuni la *possibilità* di stabilire un termine di edificazione contrattualmente, se l'interesse pubblico lo giustifica. In caso di mancato accordo o realizzazione, tra le misure sviluppate dai Cantoni prevale il diritto di compera da parte del Comune, la successiva messa a disposizione (vendita o diritto di superficie a beneficio di terzi; utilizzo diretto dell'ente pubblico).

La Legge sulla pianificazione del **Cantone Lucerna**, ad esempio, conferisce ai Comuni la possibilità di stipulare dei contratti con i proprietari per assicurare la disponibilità dei terreni edificabili. Se non si giunge a una soluzione contrattuale concordata, il Comune può esercitare un diritto di compera al valore venale. Il terreno così acquisito deve essere condotto al più presto nella sua destinazione, di regola tramite procedure di concorso o simili. Se la zona edificabile si rivela non più adeguata dal profilo del merito e dal profilo giuridico, il Comune, invece di esercitare il diritto di compera, può avviare una procedura di dezonamento.

Il Canton **Argovia** prevede, già dal 2010, la possibilità di porre condizioni per cambiamenti di destinazione o nuovi azionamenti: in caso di mancata edificazione entro il termine stabilito, l'azionamento o il cambiamento decade senza indennità. Una misura simile è stata introdotta anche da **Appenzello esterno**.

Una soluzione ibrida alla casistica finora indicata è stata integrata nella legge del Canton **Berna** dove il termine di costruzione può essere concordato contrattualmente oppure impartito tramite un azionamento condizionato.

**San Gallo** fissa nella legge i termini temporali: se un terreno non è costruito entro otto anni dall'urbanizzazione primaria, al Comune è dato diritto di compera a valore venale. Tale termine può essere ridotto in casi particolari.

Il **Vallese**, nelle modifiche della propria legge sulla pianificazione del 9 settembre 2016, richiama il principio generale della possibilità di fissare un termine di costruzione ("al proprietario di un terreno già attribuito alla zona edificabile prima dell'entrata in vigore della presente legge") e precisa i casi in cui è dato l'interesse pubblico (nel comparto interessato l'offerta di zone edificabili disponibili è insufficiente; il fondo si trova in un luogo strategico; il fondo si trova in un comparto che il Piano direttore designa come d'importanza cantonale).

Analogamente **Uri** precisa i criteri d'applicazione del termine d'edificazione, ad esempio specificando che l'offerta di terreni deve essere insufficiente e che il fondo interessato deve trovarsi in un nucleo storico, in un comparto centrale o in un altro comparto importante per lo sviluppo del comune.

Il Consiglio di Stato intende approfondire il tema nell'ambito degli adattamenti annunciati della LST, che saranno oggetto di un messaggio dopo la consultazione sulle schede del Piano direttore. Nella misura in cui l'entrata in materia è data dal diritto federale, si ritiene potenzialmente sostenibile e giustificata l'introduzione di una simile base legale a livello cantonale, mirata e limitata a situazioni ben specifiche dove è promosso un

uso intensivo e concentrato dell'edificazione, dunque nei comparti strategici in zone prevalentemente centrali, individuate dal programma d'azione comunale e codificate nei PR (escludendo pertanto le zone abitative a carattere estensivo).

## **9.2 L'informazione, la sensibilizzazione e il sostegno**

L'applicazione della LPT non è un esercizio che si esaurisce con l'adattamento del Piano direttore e dei piani regolatori comunali, ma un'azione continua che scaturisce dalle opportunità dello sviluppo centripeto e che coinvolge autorità comunali e cantonali, pianificatori e architetti, cittadini e proprietari, investitori e imprenditori.

La volontà del Consiglio di Stato è di accompagnare questo percorso attraverso l'informazione, la formazione, la consulenza, la sensibilizzazione e il sostegno ai progetti e ai processi virtuosi. Gli studi di base che accompagnano le schede R1, R6 e R10 (e le schede stesse) veicolano già informazioni, spiegazioni e dati sulla qualità insediativa, sullo stato delle zone edificabili, sui diversi aspetti dello sviluppo insediativo centripeto, sul mercato immobiliare e le residenze secondarie. Sempre nell'ambito dell'adattamento del Piano direttore e a sostegno diretto dei compiti che i comuni sono chiamati a svolgere, la Sezione dello sviluppo territoriale metterà a disposizione delle linee guida per l'allestimento della verifica del dimensionamento delle zone edificabili (con i modelli e i criteri per il calcolo della contenibilità, per il compendio dello stato dell'urbanizzazione e le prognosi di sviluppo demografico per comune) e l'elaborazione del programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto.

È inoltre intenzione del Consiglio di Stato di sostenere progetti modello, organizzare seminari e serate informative, nonché promuovere il dialogo all'interno e all'esterno dell'Amministrazione cantonale.

## **9.3 Gli incentivi finanziari per il Programma d'azione comunale**

Il Programma d'azione permette ai comuni di impostare una strategia globale a lungo termine grazie alla quale possono prendere decisioni coordinate in ogni loro ambito di attività con incidenza territoriale. Come indicato nella scheda R6 e nel cap. 7.4.

Il Consiglio di Stato attribuisce grande importanza a questo strumento e intende quindi sostenerne l'allestimento con una partecipazione finanziaria, che tiene conto della forza finanziaria del comune, dell'estensione del territorio nonché dal grado d'importanza strategica delle problematiche territoriali comunali.

Il contributo al Programma d'azione comunale andrà a modificare e completare il quadro dei possibili sostegni finanziari del Cantone codificati dall'art. 89 LST. A livello di impegno finanziario, si stima una spesa per programma che in genere si aggira dai 20'000.- ai 60'000.- per singoli piani regolatori, con partecipazione cantonale attorno al 30%. Quest'ordine di grandezza dei costi rispecchia anche la tipologia di documento che il programma dev'essere: snello – quindi non troppo descrittivo né troppo dettagliato nelle analisi –, focalizzato su temi precisi (indicati nella linea guida cantonale), con un linguaggio semplice e alla portata di tutti. Sulla base di simili costi, considerando il numero di sezioni di piani regolatori presenti attualmente sul territorio cantonale, la spesa per il Cantone potrebbe aggirarsi attorno ai 4 mio di Franchi.

Se dalla consultazione pubblica delle schede R1, R6 ed R10 dovesse scaturire un accordo generale su questa proposta, il Consiglio di Stato presenterà un messaggio per la richiesta di credito al Gran Consiglio parallelamente a quello sulla modifica della LST volta ad eliminare l'esame preliminare dei piani regolatori.

## **10 CONCLUSIONI E PROSSIMI PASSI**

Con le proposte di modifiche delle schede R1, R6 e R10 del Piano direttore, il Consiglio di Stato ottempera agli obblighi legali stabiliti dalla LPT all'indirizzo dei Cantoni e pone le basi per una politica di gestione sostenibile dello sviluppo territoriale, di uso parsimonioso e lungimirante del suolo, nonché di sfruttamento efficiente delle zone edificabili.

La consultazione pubblica di tali proposte ai sensi dell'art. 11 LST è l'occasione per tutti gli interessati – comuni, enti, associazioni, cittadini – di partecipare a questo processo e contribuire a condividerle e migliorarle.

In base all'esito della consultazione pubblica e dell'esame preliminare dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, le proposte di modifiche del Piano direttore saranno ricalibrate con l'obiettivo di procedere all'adozione del Consiglio di Stato nei primi mesi del 2018. Ciò consentirà di rispettare il termine del 1° maggio 2019 per l'approvazione federale.