

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7513 R	28 febbraio 2019	TERRITORIO
Concerne		

**della Commissione speciale per la pianificazione del territorio
sulla mozione 18 settembre 2017 presentata da Luigi Canepa e Omar
Terraneo e cofirmatari «Abbandono dei nuclei originali nei Comuni:
recuperiamo il recuperabile»**

(v. messaggio 21 marzo 2018 n. 7513)

1. PREMESSE

La mozione trae spunto da un rapporto interno della Camera dell'economia fondiaria (CATEF) che mostra il notevole grado di abitazioni sfitte nelle valli e segnala l'evidente degrado della sostanza immobiliare in special modo nei nuclei originali. Questo fenomeno non si riscontra solo nelle valli ma anche in diversi Comuni periferici e in tutti i distretti del Cantone. Per questi motivi, la mozione del 18 settembre 2017 chiede, in sostanza, di:

- allestire un catasto della situazione attuale della sostanza immobiliare toccata dal degrado;
- formulare proposte concrete e fattibili atte al recupero dei nuclei e dei comparti storici toccati dall'abbandono;
- istituire un gruppo di lavoro sotto il controllo diretto della Commissione speciale della pianificazione del territorio che formula e supporta proposte attuabili e sostenibili all'indirizzo del Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato è contrario alla mozione

Nel messaggio del 21 marzo 2018, il Consiglio di Stato osserva che la mozione, oltre a fare astrazione delle politiche già in atto e degli strumenti già disponibili, appare problematica, perché vuole porre rimedio a un fenomeno di precarietà economica con mezzi inadeguati. Un censimento su scala cantonale della sostanza immobiliare degradata appare molto complesso, lungo e oneroso. Ancora più problematica si prospetta la definizione dei criteri per individuare comprensori oggetto di promozione, i beneficiari, la quantificazione degli incentivi, le priorità della loro erogazione, il rispetto del principio della parità di trattamento. La mozione, inoltre, attribuisce allo Stato un nuovo gravoso compito quando invece di principio gli investimenti nella sostanza immobiliare spettano ai proprietari, all'iniziativa privata e all'economia.

Considerazioni del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato esprime in particolare le seguenti considerazioni:

a) Degrado della sostanza immobiliare

Il degrado della sostanza immobiliare è osservabile nell'intero territorio cantonale, seppure con maggiore intensità nelle regioni periferiche. Il fenomeno può costituire un problema quando diventa diffuso e attiva una spirale che influisce negativamente sullo stato generale degli insediamenti e sulla qualità di vita degli abitanti. Diverse politiche in campo economico, territoriale e istituzionale incidono sui temi sollevati dalla mozione. Il fatto che molte persone decidano di spostarsi verso le aree urbane non dipende tanto dalla qualità degli edifici, quanto da un insieme di fattori che rendono gli agglomerati più attrattivi. Quand'anche riattate, non si può ritenere che le case dei nuclei o gli edifici abbandonati trovino persone disposte ad abitarle.

b) Programma d'attuazione della politica economica regionale 2016-2019

Attraverso l'ambito d'intervento «Riposizionamento delle regioni periferiche», il Programma d'attuazione della politica economica regionale 2016-2019 vuole creare un circolo virtuoso, in grado di riportare un dinamismo in queste regioni e stimolare gli investimenti privati. Per il periodo 2016-19 sono stati identificati tre orientamenti: il consolidamento di un documento programmatico a medio-lungo termine, il sostegno a progetti esemplari in grado di fungere da esempi e catalizzatori di sinergie e il sostegno dell'offerta turistica, spesso carente, in particolare per quanto riguarda il settore dell'alloggio.

c) Politica del paesaggio e tutela dei beni culturali

La politica del paesaggio e la tutela dei beni culturali offrono strumenti per affrontare in modo mirato il recupero e la valorizzazione della sostanza edilizia dei nuclei storici e dei loro contesti di riferimento. L'inventario degli insediamenti svizzeri meritevoli di protezione (ISOS) costituisce una buona documentazione di base che può offrire spunti importanti per elaborare visioni e misure d'intervento.

d) Legge federale sulla pianificazione del territorio

La modifica della legge federale sulla pianificazione del territorio mira anche a favorire un miglior uso delle zone edificabili attraverso la trasformazione e il rinnovo degli edifici esistenti. Le scelte competono in primo luogo ai Comuni, in particolare attraverso l'elaborazione del «Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto».

e) Legge federale sulle residenze secondarie

Nelle regioni periferiche, la legge federale sulle residenze può diventare la leva per il recupero di abitazioni esistenti, in quanto è soltanto attraverso la trasformazione di queste ultime che può essere soddisfatta la domanda di nuove abitazioni di vacanza.

f) Mozione per il sostegno a progetti-modello per lo sviluppo centripeto di qualità

Il Cantone è disponibile a sostenere progetti da parte dei Comuni e degli altri attori locali. In particolare, ha aderito alla mozione «Sostegno a progetti-modello per lo sviluppo centripeto di qualità» che permetterà di sostenere finanziariamente anche progetti, innovativi ed esemplari, che mirano a stimolare il rinnovo della sostanza edilizia.

Considerazioni generali della Commissione

La Commissione speciale per la pianificazione del territorio è convinta che la mozione per il recupero dei nuclei originali nei Comuni possa rientrare nel sostegno a progetti-modello per lo sviluppo centripeto di qualità, oggetto di un'altra mozione dello stesso giorno e accettata integralmente dal Consiglio di Stato. Questa mozione, presentata da Ivo Durisch e Nicola Pini, chiede di sostenere finanziariamente progetti-modello sui seguenti ambiti tematici:

- a) *la valorizzazione, la riqualifica, la messa in rete e l'incremento di spazi verdi e fruibili pubblicamente all'interno degli insediamenti;*
- b) *il rinnovamento urbanistico di quartieri trascurati, inclusa l'individuazione degli elementi che ne alimentano l'identità e la vitalità;*
- c) *la mescolanza sociale, generazionale e funzionale dei quartieri;*
- d) *la mobilitazione delle riserve edificatorie esistenti e ubicate in luoghi strategici da densificare ai sensi del Piano direttore;*
- e) *la ricalibrazione delle quantità edificatorie fra quartieri che sono adatti a un incremento edilizio e quartieri che si prestano per contro a un «contenimento».*

Prima di tutto, è comunque necessario:

- da una parte, collocare le richieste della mozione sul recupero dei nuclei nel contesto attuale della revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio e dell'adattamento delle schede R1, R6 e R10 del Piano direttore cantonale;
- dall'altra, relativizzare le considerazioni del Consiglio di Stato e leggere la mozione, con un occhio più pratico e meno accademico, nel contesto delle iniziative e delle discussioni sullo sviluppo insediativo centripeto promosse a vari livelli in Svizzera negli ultimi anni.

Richieste della mozione

Nel merito delle richieste della mozione si può osservare quanto segue:

1. Catasto della situazione

Dal 19 giugno al 19 ottobre 2017 il Dipartimento del territorio ha messo in consultazione le proposte di modifica delle schede R1 Modello territoriale, R6 Sviluppo e contenibilità dei piani regolatori e R10 Spazi pubblici e qualità dello spazio costruito per adattare il Piano direttore ai disposti della legge federale sulla pianificazione del territorio. In quest'ambito il Dipartimento ha pubblicato diversi studi di base che permettono, ad esempio, di ricavare delle informazioni sull'estensione dei nuclei nei diversi spazi funzionali del Cantone, sulle unità insediative effettive e potenziali, sui terreni liberi e sui terreni sottosfruttati.

D'altra parte, l'Ufficio di statistica (Ustat) gestisce dei dati geo-referenziati – in particolare la statistica della popolazione – che, almeno per i Comuni che già dispongono di un piano regolatore informatizzato, dovrebbero permettere di visualizzare la densità della popolazione in singoli nuclei o parti di nucleo come primo elemento di riflessione. L'Ustat ha anche pubblicato un'analisi dei dati sugli alloggi vuoti e sull'occupazione delle abitazioni in Ticino¹ che evidenzia come ogni anno in Ticino circa 2'000 abitazioni escono dalla lista delle abitazioni occupate da domicili.

¹ Ustat, Lorenzo Cedro, Analisi dei dati sugli alloggi vuoti e sull'occupazione delle abitazioni in Ticino, Dati - Statistiche e società, ottobre 2016.

Solo una minima parte rientra sul mercato offerta in locazione o in vendita. L'età dell'edificio è sicuramente fra i motivi che determinano questa situazione.

Poi, ogni nucleo ha la sua storia, le sue caratteristiche e i suoi condizionamenti e deve forzatamente essere analizzato come singolo caso. La situazione della sostanza immobiliare, anche se importante, è solo uno dei numerosi elementi da considerare. L'allestimento di un catasto «preventivo» della sostanza immobiliare toccata dal degrado non sarebbe un elemento determinante ma piuttosto un lavoro impegnativo e costoso.

2. Proposte concrete e fattibili

La richiesta di formulare proposte concrete e fattibili atte al recupero dei nuclei e dei comparti storici toccati dall'abbandono è sicuramente compatibile con i cinque ambiti tematici descritti dalla mozione per il sostegno a progetti-modello per lo sviluppo centripeto di qualità; in particolare con i primi tre. È recente, ad esempio, l'iniziativa di uno studio d'architettura attivo in paese e ripresa dal Municipio del Comune di Riviera per la riqualifica del nucleo di Osogna². Approfittando del fatto che per rifare le canalizzazioni bisognerà intervenire sulle strade del nucleo si è pensato di valutare un'opera più generale che dia una nuova immagine alla zona. In pratica si tratta di apportare delle modifiche al concetto urbano atte a migliorare la qualità di vita e l'attrattività del centro storico in modo sostenibile ed efficiente. Lo studio commissionato dal Municipio valuterà anche la fattibilità di una rete di teleriscaldamento per gli edifici comunali e privati presenti nel comparto.

3. Gruppo di lavoro

La conduzione di un gruppo di lavoro che formuli e supporti proposte attuabili e sostenibili all'indirizzo del Consiglio di Stato non rientra nei compiti della Commissione speciale per la pianificazione del territorio. I mozionanti hanno comunque detto a chiare lettere che il loro intento era prima di tutto quello di sollevare il problema al di fuori dei soliti gremii di funzionari e pianificatori, in modo da permettere una discussione a più ampio raggio. Per il momento il Consiglio di Stato si è limitato ad accogliere la mozione per il sostegno a progetti-modello per lo sviluppo centripeto di qualità. È auspicabile che nell'organizzazione di questi progetti siano almeno in parte coinvolte delle realtà attive sul territorio del Cantone come la Conferenza dell'Associazioni Tecniche del Canton Ticino³, gli Atelier di progettazione dell'Accademia di architettura di Mendrisio⁴, il Dipartimento ambiente costruzioni e design della Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana o anche la Società Svizzera Impresari Costruttori o l'Associazione Bancaria Ticinese.

Entrambi i mozionanti fanno parte della Commissione e sono pertanto stati sentiti in più occasioni.

² Cfr. Corriere del Ticino, 4.6.2018, Osogna: Il nucleo da ridisegnare.

³ Le seguenti associazioni fanno parte della Conferenza delle Associazioni Tecniche:

- Associazione Studi d'Ingegneria e d'Architettura Ticinesi (ASIAT);
- Associazione Tecnici Riconosciuti Antincendio (ATRA);
- Associazione Tecnica Svizzera - Swiss Engineering (ATS);
- Collegio Svizzero degli Esperti-Architetti (CSEA);
- Federazione Architetti Svizzeri (FAS);
- Federazione Svizzera degli Urbanisti (FSU);
- Ordine Ingegneri e Architetti del Cantone Ticino (OTIA);
- Società Svizzera Ingegneri e Architetti (SIA).

⁴ I quattro atelier di progettazione dell'Accademia offrono lo stesso percorso didattico ma con approcci diversi, in relazione ai programmi particolari e alla sensibilità metodologica di ogni docente. Per tutti il tema di quest'anno è Lo spazio architettonico nel territorio contemporaneo, mentre l'area dell'analisi è la Vallemaggia.

Riserve del Consiglio di Stato

Nel merito delle riserve del Consiglio di Stato si può osservare quanto segue:

1. Definizione di criteri per individuare comprensori oggetto di promozione

Il Consiglio di Stato ritiene problematica la definizione dei criteri per individuare comprensori oggetto di promozione, i beneficiari, la quantificazione degli incentivi e le priorità d'erogazione.

2. Principio della parità di trattamento

Il Consiglio di Stato ritiene problematico anche il rispetto del principio della parità di trattamento.

3. Nuovo compito dello Stato

Il Consiglio di Stato osserva che la mozione attribuirebbe allo Stato un nuovo gravoso compito.

4. Politica del paesaggio e tutela dei beni culturali

Il Consiglio di Stato indica che la politica del paesaggio ancorata nelle schede P1 e P2 del Piano direttore, come pure quella legata alla tutela dei beni culturali offrono degli strumenti per affrontare in modo mirato il tema del recupero e della valorizzazione della sostanza edilizia dei nuclei storici e dei loro contesti di riferimento.

5. ISOS documentazione di base

Il Consiglio di Stato indica che anche l'Inventario degli insediamenti svizzeri meritevoli di protezione (ISOS) costituisce una buona documentazione di base che può offrire spunti importanti per elaborare visioni e misure d'intervento.

6. Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto

Il Consiglio di Stato osserva che le scelte in questo campo competono in primo luogo ai Comuni attraverso l'elaborazione di una strategia di sviluppo degli insediamenti e di scelte di sviluppo da ancorare nel piano regolatore.

Il 29 maggio 2018 la commissione ha sentito il capo della Sezione dello sviluppo territoriale, che ha comunque affermato che la mozione ha attivato all'interno dell'amministrazione delle discussioni molto articolate e che il tema centrale è il ruolo dello Stato rispetto alla proprietà privata e al ruolo del privato cittadino.

Considerazioni particolari della Commissione

La Commissione speciale per la pianificazione del territorio non concorda con la posizione perentoria del Consiglio di Stato espressa nel relativo messaggio. L'impressione è quella che ci si arrenda davanti alle richieste della mozione - che lo ricordiamo è corredata dalle firme di oltre 40 deputati – con un approccio poco pratico. Le richieste, oltre ad essere pertinenti e attuali, lasciano infatti ampio margine al Consiglio di Stato per la loro attuazione. In particolare:

1. Catasto della situazione attuale

Il catasto della situazione attuale della sostanza immobiliare toccata dal degrado potrebbe essere allestito grazie ai dati già in possesso del Cantone (statistiche, stime, ecc.) e con l'aiuto dei Comuni nell'ambito dell'elaborazione del Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità. Il catasto potrebbe interessare un comprensorio limitato per poi, in base alle esperienze maturate, essere esteso su tutto il territorio cantonale.

2. Proposte concrete e fattibili

Le proposte che potrebbero scaturire in questo ambito non sono necessariamente di tipo finanziario. Il fine ultimo dell'atto parlamentare non era e non è quello di finanziare interventi edilizi privati, ma semmai quello di individuare misure in ambito pianificatorio e edilizio volte a fronteggiare il degrado degli immobili e di riflesso dei nuclei. In questo contesto dalle discussioni in seno alla Commissione sono già emerse idee che potrebbero essere approfondite, come per esempio:

- trovare delle soluzioni a favore di coloro che intendono riattare edifici all'interno del nucleo (aperture, perizie amianto, ecc.);
- incentivo all'elaborazione di Piani particolareggiati per i nuclei che contemplino con un certo grado di approfondimento gli interventi ammessi;
- promozione all'inserimento nei Piani regolatori di luoghi comuni che fungano da aree di cantiere e depositi di materiali temporanei per l'approvvigionamento dei cantieri all'interno dei nuclei;
- adeguamento delle tasse per l'uso temporaneo del suolo di proprietà cantonale e comunale quale area di cantiere o di deposito.

2. CONCLUSIONI

In conclusione la Commissione speciale per la pianificazione del territorio, contrariamente alle indicazioni del Consiglio di Stato, invita il Parlamento ad accogliere la mozione in oggetto. Le motivazioni vanno ricercate innanzitutto nella necessità impellente di dare risposte ad una situazione, quella del degrado della sostanza immobiliare, che tocca trasversalmente tutto il territorio cantonale ed in particolare le regioni più periferiche. A mente dei commissari i margini di manovra a disposizione del Consiglio di Stato sono ampi e non sono necessariamente di tipo finanziario. La mozione non è volta a rafforzare le politiche economiche in ambito regionale, ma è piuttosto da leggere quale ulteriore contributo ad un uso parsimonioso del suolo.

* * * * *

La mozione, seppur presentata su scala cantonale, può fungere da propulsore per l'avvio di un progetto pilota. Il Consiglio di Stato è pertanto invitato a dare seguito alle richieste della mozione in questi termini:

- allestire un quadro indicativo della situazione attuale della sostanza immobiliare toccata dal degrado;
- formulare proposte concrete e fattibili atte al recupero dei nuclei e dei comparti storici toccati dall'abbandono;
- istituire un gruppo di lavoro (con il coinvolgimento delle associazioni professionali e delle scuole universitarie cantonali) che formula e supporta proposte attuabili e sostenibili all'indirizzo del Consiglio di Stato.

Per la Commissione speciale pianificazione del territorio:

Sebastiano Gaffuri relatore
Battagioni - Buzzini - Canepa - Durisch -
Maggi - Pamini - Pugno Ghirlanda -
Seitz - Terraneo - Zanini