

Messaggio

numero

7551

data

27 giugno 2018

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

Approvazione di un credito di 4 milioni di franchi per sostenere i comuni nell'elaborazione del Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

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 la dispersione degli insediamenti nel territorio, a favorire un'edificazione più concentrata e a migliorare la qualità dei nostri abitati.

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 di assoluto rilievo per la loro incisività.

Il concetto-chiave introdotto con la nuova LPT è quello dello “sviluppo centripeto e rinnovamento qualitativo degli insediamenti”. La sua attuazione richiede strategie e azioni ben programmate e coordinate a tutti i livelli: federale, cantonale, regionale e locale. Innanzi tutto il dimensionamento delle zone edificabili nei piani regolatori comunali va verificato sia dal punto di vista della loro estensione sia da quello dei parametri di edificazione, adattandolo dove necessario alle reali esigenze di sviluppo demografico e tenendo conto del quadro cantonale e regionale. Su questa base, la prospettata crescita di abitanti e posti di lavoro va orientata verso i comparti più idonei (strategici), in particolare attorno ai nodi della rete del trasporto pubblico, ma anche, pensando alle realtà più piccole e discoste, nei luoghi che per loro natura costituiscono delle “centralità” (per esempio i nuclei storici, le fermate del trasporto pubblico, le aree in cui si concentrano i servizi alla popolazione ecc.). Dove utile e necessario, 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. A fronte dell'obiettivo di favorire insediamenti meno dispersi, anche la qualità del tessuto costruito diventa un obiettivo giuridicamente vincolante per ogni pianificazione e progetto urbanistico.



Lo sviluppo centripeto prevede l'individuazione di aree strategiche (ad esempi in rosso) dove concentrare e sviluppare l'edificazione, nel rispetto della qualità urbanistica e paesaggistica.

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, conformemente alla programmazione indicata nel Messaggio n. 6975, approvato dal Gran Consiglio il 17 gennaio 2015.

Nel corso del 2017, da giugno a ottobre, il Consiglio di Stato ha posto in consultazione le modifiche del Piano direttore, più precisamente delle seguenti schede:

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

Le proposte erano accompagnate da un rapporto esplicativo e da alcuni studi di base, tra cui due dedicati ai temi dello sviluppo insediativo centripeto, rispettivamente della qualità insediativa ¹.

Le modifiche sono state nel frattempo adottate in una versione aggiornata.

1. LO SVILUPPO INSEDIATIVO CENTRIPETO DI QUALITÀ

Lo sviluppo insediativo centripeto di qualità è il tema principale attorno al quale si articolano le modifiche della LPT e del Piano direttore. In sintesi si tratta di guidare l'evoluzione degli insediamenti verso una maggiore concentrazione di abitanti e posti di lavoro nelle aree più adatte (luoghi strategici), in particolare quelle ben allacciate al trasporto pubblico, dotate di commerci, servizi alla popolazione e alle attività economiche, punti d'attrazione per attività culturali, di svago ecc.

¹ Gli altri studi di base riguardavano i seguenti temi: "Stato delle zone edificabili in Ticino"; "Mercato immobiliare"; "Residenze secondarie". Tutta la documentazione è ancora reperibile alla pagina internet www.ti.ch/pd.

Questo approccio interessa tutto il territorio cantonale e si declina nelle diverse realtà territoriali, da quelle più urbane a quelle montane. Promuovere lo sviluppo centripeto non significa quindi rafforzare i centri urbani a scapito del resto del territorio. Significa riconoscere l'esistenza e l'importanza di una rete di centralità (di importanza nazionale, cantonale, regionale e locale), da rafforzare per dar corpo all'idea di Città-Ticino e al principio della coesione e dell'equilibrio tra le varie regioni e aree del Cantone, veicolati dal Piano direttore.

Lo sviluppo centripeto presenta diversi vantaggi rispetto alla dispersione di abitanti, posti di lavoro, costruzioni e infrastrutture nel territorio. Allo stesso tempo è però importante evitare i rischi derivanti da un'interpretazione e applicazione meramente quantitativa di tale concetto. L'aumento ingiustificato degli indici e l'occupazione indiscriminata di terreni liberi non sono sviluppo centripeto. La costruzione di volumetrie eccessive, la riduzione acritica di spazi verdi, la messa in pericolo di monumenti e vestigia storiche, la perdita d'identità del territorio costruito o ancora l'aumento del traffico in luoghi inappropriati, sono effetti che una scorretta interpretazione del concetto di sviluppo centripeto potrebbero generare e che vanno assolutamente evitati. Al contrario, lo sviluppo centripeto è innanzi tutto il modo più efficace per contenere l'espansione urbana e tutelare le altre componenti territoriali: le aree agricole, i boschi, i comparti più naturali ecc. All'interno degli insediamenti, promuovere lo sviluppo centripeto implica un'azione più incisiva e una maggiore progettualità da parte degli enti pubblici, in collaborazione con il settore privato, volta per esempio a recuperare aree o edifici dismessi, a costruire sfruttando appieno le possibilità date dal piano regolatore laddove dal profilo urbanistico ha senso farlo, a valutare una diminuzione di tali possibilità laddove invece se ne constata l'inadeguatezza, o al contrario ad aumentarle. Significa anche pensare al sistema di piazze, giardini, parchi e aree verdi, ai percorsi pedonali e ciclabili, all'attrattiva e funzionalità dello spazio pubblico in generale. Significa garantire e migliorare gli accessi ai grandi spazi aperti e naturali ai margini dei nostri insediamenti, ai boschi, alle rive di fiumi e laghi, come pure la loro attrattiva e fruibilità.



Promuovere lo sviluppo centripeto significa anche pensare al sistema di piazze, giardini, parchi e aree verdi, ai percorsi pedonali e ciclabili, all'attrattiva e funzionalità dello spazio pubblico in generale.

Guidare lo sviluppo degli insediamenti verso una maggiore compattezza e qualità presuppone anche maggiore consapevolezza e partecipazione della popolazione, ma anche una chiara volontà da parte degli enti pubblici di indirizzare le azioni con ripercussioni territoriali adottando misure adeguate in base a una strategia a lungo termine. Per questo il Consiglio di Stato ha proposto, nell'ambito della consultazione del 2017, che i Comuni si dotino di un Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto. La proposta è stata salutata con favore dai comuni e dagli operatori, che hanno visto in questo strumento l'occasione per aggiornare le proprie strategie di sviluppo degli insediamenti

2. IL PROGRAMMA D'AZIONE COMUNALE PER LO SVILUPPO CENTRIPETO

Il Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità è lo strumento a scala locale per identificare e attuare le misure volte a favorire una maggiore compattezza degli insediamenti, un uso più efficiente delle zone edificabili e una maggiore cura della rete degli spazi pubblici e delle aree verdi, a favore di una più alta qualità di vita per i cittadini.

Il Programma è preceduto dall'obbligo (sancito dalla scheda R6 del PD) di verificare il dimensionamento delle zone edificabili (ovvero confrontare la contenibilità dei Piani regolatori con le previsioni di crescita degli abitanti e dei posti di lavoro) e di allestire il compendio sullo stato dell'urbanizzazione, che fornisce una fotografia dello sfruttamento delle zone edificabili e quindi anche come detto, delle riserve. Questa verifica fornisce le basi conoscitive per pianificare lo sviluppo futuro del Comune tramite il Programma d'azione comunale.

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: uno strumento 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, per attuare gli obiettivi fissati.

Dalla consultazione è emersa una generale condivisione verso questa impostazione. Di fatto alcuni Comuni stanno già approntando documenti apparentabili al Programma d'azione comunale (sotto forma di masterplan o piani direttori comunali), sebbene sovente siano caratterizzati da un grado di esaustività maggiore rispetto al Programma d'azione, che si vuole concentrato sulle aree insediate e sulle tematiche prioritarie per lo sviluppo dei nostri abitati.

Con l'adozione delle schede R1, R6 ed R10, il Consiglio di Stato conferma dunque la necessità da parte dei Comuni di dotarsi del Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto. Una specifica Linea guida elaborata dal Dipartimento del territorio in concomitanza con l'adozione delle tre schede citate ne descrive obiettivi, forma e contenuti. Per i dettagli su forma e i contenuti del Programma d'azione si rimanda dunque a tale pubblicazione.

Il Programma d'azione comunale vuole essere uno strumento flessibile, che può essere calibrato in base alle caratteristiche di ogni Comune, dal più urbano al più rurale. Anche in questi ultimi è possibile e sensato individuare aree in cui la presenza di una fermata del bus, di un negozietto o di un ritrovo pubblico ne fanno luoghi adatti a indirizzarvi l'insediamento di nuovi residenti, piuttosto che urbanizzare zone edificabili periferiche, con

maggiori costi a carico del Comune e perdita di vita collettiva che forma l'identità dei luoghi.

Ogni Comune è libero di decidere la procedura e quindi la portata, anche politica, del Programma. Molto dipende dai suoi contenuti e dall'importanza delle azioni individuate. Il Programma può quindi assumere la valenza di studio orientativo al servizio dell'attività del Municipio, oppure di documento discusso e condiviso con il Consiglio comunale, o addirittura di piano strategico adottato da quest'ultimo. Anche le modalità di coinvolgimento della popolazione sono liberamente scelte dal Municipio.

Un importante obiettivo del Programma è quello di verificare l'impostazione e i contenuti del Piano regolatore rispetto agli obiettivi di sviluppo insediativo centripeto di qualità, in funzione del suo adattamento, che potrà essere puntuale, parziale o generale. In questo caso il Programma d'azione dovrà accompagnare (come studio di base) la procedura di variante di PR e il Cantone lo valuterà (il Dipartimento del territorio in sede d'esame preliminare; il Consiglio di Stato in sede di approvazione).

Il Programma d'azione comunale permette alle autorità locali di riflettere sui rischi di perpetrare un'evoluzione insediativa dispersa sul loro territorio, ma consente soprattutto di cogliere le opportunità di una gestione delle zone edificabili più oculata, volta a concentrare abitanti e posti di lavoro nei luoghi più adatti. Le Linee guida cantonali offrono anche una paletta di possibili strumenti e misure per fare ciò, rendendo in questo modo i politici e i servizi tecnici dei Comuni anche più consapevoli e sicuri nell'affrontare il complesso tema del governo del territorio.

3. SOSTEGNO FINANZIARIO

Considerata l'importanza che il Consiglio di Stato attribuisce al Programma d'azione per lo sviluppo centripeto, già in occasione della consultazione del 2017 era stata avanzata l'idea di un sostegno finanziario del Cantone alla sua elaborazione da parte dei Comuni. Tale contributo andrà a modificare e completare il quadro dei possibili sostegni finanziari del Cantone codificati dall'art. 89 Lst.

A livello di impegno finanziario si confermano le valutazioni avanzate nel 2017, che stimavano una spesa per Programma tra i 20'000.- e i 60'000.- franchi per singolo piano regolatore (nonostante le fusioni, a tutt'oggi i singoli PR in vigore sono 251). Quest'ordine di grandezza 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.

Considerando una partecipazione finanziaria cantonale attorno al 30% e che tenga conto della forza finanziaria del comune, dell'estensione del territorio (in particolare quello insediato) nonché dal grado d'importanza strategica delle problematiche territoriali comunali, nel 2017 è stata stimata una spesa complessiva per il Cantone attorno ai 4 mio di franchi, suddivisa su un periodo di 5-6 anni. Questa valutazione è ora confermata.

Il Dipartimento del territorio elaborerà una direttiva interna per precisare i criteri con cui definire gli importi da destinare a ogni comune (rispettivamente sezione).

4. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

La richiesta di credito oggetto del presente messaggio è coerente con gli obiettivi strategici e con le priorità di azione fissate nelle Linee direttive 2015-2019, in modo particolare con l'area di intervento prioritario 2.4 Sviluppo territoriale, mobilità, ambiente ed energia.

La richiesta di credito è pure coerente con il Piano direttore, in particolare con le schede riguardanti la rete urbana, di recente adattate alle esigenze della Legge federale sulla pianificazione del territorio.

La spesa computabile agli investimenti di Fr. 4'00'000.- è prevista a PF nel settore 51, protezione del territorio, Sezione dello sviluppo territoriale (WBS 765.55.1006).

Non vi sono conseguenze per la gestione corrente e non vi sono modifiche dell'effettivo del personale.

Lo stanziamento del credito proposto con l'allegato decreto legislativo richiede l'approvazione da parte della maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio (cfr. art. 5 cpv. 3 LGF).

5. CONCLUSIONI

Il Piano direttore cantonale è il principale strumento di governo per coordinare e orientare le politiche territoriali verso obiettivi di sviluppo auspicati e condivisi. Il lavoro di verifica e adattamento dei suoi contenuti per conformarli alla Legge sulla pianificazione del territorio è stato oneroso. Le modifiche volute dal popolo nel 2013 hanno d'altronde segnato una svolta epocale, in cui l'obiettivo di tutelare il territorio e il paesaggio creando le condizioni per uno sviluppo degli insediamenti più sostenibile assume tutta la sua importanza.

Lo sviluppo centripeto di qualità è l'approccio scelto a livello nazionale per affrontare nei prossimi anni le sfide dello sviluppo territoriale. Confederazione, Cantoni e Comuni devono lavorare, ognuno con i propri strumenti e in modo coordinato, per concretizzare questa visione.

Il Programma d'azione comunale faciliterà ai comuni questo compito. Permetterà ai municipi (e ai consigli comunali) di affrontare l'onere della pianificazione del territorio in modo più attivo e consapevole, più integrato rispetto agli altri compiti di gestione del bene pubblico e secondo modalità più orientate alla progettualità e su azioni concrete.

Il Consiglio di Stato invita dunque il Parlamento a voler stanziare il credito richiesto per sostenere i comuni nell'elaborazione del Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità e adempiere così ai compiti posti dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio e dal Piano direttore cantonale

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Claudio Zali

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente la concessione di un credito di 4 milioni di franchi per sostenere i comuni nell'elaborazione del Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto di qualità

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 27 giugno 2018 n. 7551 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

È stanziato un credito complessivo di 4 milioni di franchi per sostenere i comuni nell'elaborazione del Programma d'azione comunale per lo sviluppo centripeto e adempiere così ai compiti posti dalla legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 e dal Piano direttore cantonale.

Articolo 2

¹Il credito è iscritto al conto degli investimenti del Dipartimento del territorio, Sezione dello sviluppo territoriale.

²È data competenza al Consiglio di Stato di suddividere il credito complessivo in quote annuali in funzione dei programmi d'intervento e dell'andamento dei lavori.

Articolo 3

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto legislativo è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.