

Costi infrastrutturali e sviluppo del Comune

Scelte di gestione del territorio e ripercussioni sulle finanze comunali

a cura della Divisione della pianificazione territoriale e della Sezione della pianificazione urbanistica

Fonte: SPU, Bellinzona



- Introduzione
- Zone edificabili e finanziamento dell'urbanizzazione
- Lo studio di alcuni casi nel Cantone Ticino
- Risultati dall'esperienza in altri cantoni e a livello nazionale
- Aggregazioni comunali: un momento privilegiato di riflessione

Premessa

Le prospettive di sviluppo territoriale sono attualmente oggetto di attenta valutazione e vanno affrontate in un'ottica di equilibrio complessivo. Ci troviamo, infatti, a diretto confronto con uno dei nodi della nostra epoca: il territorio costituisce una risorsa limitata e il suo uso è sempre più conteso fra funzioni alternative, spesso in concorrenza fra loro. Da un lato, quindi, a ogni scelta deve corrispondere una sostenibilità sul lungo termine; mentre dall'altro, occorre che i criteri di sviluppo si fondino su basi e principi solidi.

Questa pubblicazione è incentrata sul rapporto tra la gestione del territorio e le finanze comunali, e vuole essere un contributo destinato a sensibilizzare amministratori, tecnici e professionisti; oltre a un'indicazione

per gli enti locali, chiamati a gestire ogni risorsa in modo sempre più oculato. Il documento presenta i risultati dell'esperienza elaborata negli scorsi anni dagli addetti all'esecuzione e alla verifica della pianificazione locale, i quali hanno identificato un conflitto fra gli indirizzi di sviluppo territoriale e le effettive conseguenze finanziarie. A volte, infatti, il Cantone si è trovato confrontato con progetti e proposte poco attenti alle loro ricadute economiche.

L'avvio dei lavori di revisione del Piano direttore cantonale e dell'aggiornamento della legge di applicazione alla Legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT), hanno permesso di approfondire contenuti, meccanismi e procedure della prassi pianificatoria, tramite un mandato assegnato dal mio Dipartimento ad alcuni professionisti attivi

nella consulenza ai Comuni in materia finanziaria, urbanistica e pianificatoria. Obiettivo: chiarire i nessi tra le scelte di organizzazione territoriale e le loro ripercussioni sulle finanze comunali.

Quanto leggerete non ha certo la pretesa di esaurire un tema complesso che va affrontato considerando le diverse e peculiari situazioni di ogni Comune. L'ambizione è però quella di stimolare una riflessione completa e di proporre alcuni criteri, principi, giudizi e suggerimenti per affrontare e definire con piena consapevolezza le scelte in materia di sviluppo territoriale.

Marco Borradori
Direttore
Dipartimento del territorio

foto Ti-press / Ely Riva





foto Ti-press / Ely Riva

1. Introduzione

Nel nostro Cantone attività e residenze si situano prevalentemente sul fondovalle (al di sotto dei 500 m di altitudine). Così, su circa il 15% della superficie totale del Cantone, si concentra il 90% dei posti di lavoro e l'80% della popolazione.

La crescita demografica, l'evoluzione della struttura socio-economica e la situazione topografica pongono costantemente nuove esigenze. La pressione sul territorio cresce e la spinta per l'estensione delle zone edificabili e per un maggiore sfruttamento del suolo, sono costanti. Occorre però chiedersi se sono sempre giustificate e sostenibili dal profilo generale e da quello finanziario.

Il territorio costituisce una risorsa limitata e la sua trasformazione è spesso, almeno nel breve e medio termine, irreversibile. Il suo uso è sempre più conteso tra funzioni alternative, spesso in concorrenza tra di loro.

Secondo la Legge federale sulla pianificazione del territorio "Confederazione, Cantoni e Comuni provvedono affinché il suolo sia utilizzato con misura. Essi coordinano le loro attività d'incidenza territoriale e ordinano l'insediamento in vista di uno sviluppo armonioso del Paese. Essi tengono conto delle condizioni naturali, come pure dei bisogni della popolazione e dell'economia" (art. 1).

La disciplina pianificatoria vuole essere una piattaforma di coordinamento e di gestione di questi conflitti attraverso la ponderazione dei diversi interessi nell'intento di concretizzare

soluzioni equilibrate. Ciò comporta un confronto e un processo partecipativo democratico. La posta in gioco è elevata; l'interesse generale esige una visione globale, scelte coerenti e chiare priorità.

Uno dei principali strumenti per la gestione del territorio a livello locale è il piano regolatore (PR). Esso stabilisce l'uso del suolo all'interno della giurisdizione comunale per un periodo di regola di 15 anni e costituisce una sorta di mappa per orientare lo sviluppo del territorio e per garantire un'armoniosa e coerente coabitazione tra le diverse funzioni e i vari attori.

Il Comune, in forza della propria autonomia istituzionale, è chiamato a stabilire i suoi obiettivi pianificatori tenendo conto delle prescrizioni d'ordine superiore e a governare l'avvicinamento agli stessi attraverso l'attivazione degli opportuni e necessari strumenti normativi e finanziari.

La definizione della destinazione del suolo costituisce un punto centrale dell'esercizio. La Sezione della pianificazione urbanistica si trova talvolta confrontata con progetti e proposte poco attenti alle loro ricadute finanziarie.

Nonostante che la Legge cantonale di applicazione alla Legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT) preveda tra le componenti del PR l'allestimento di un programma di realizzazione¹, l'attenzione e gli sforzi dei Comuni si concentrano e talvolta si esauriscono nell'esame dell'estensione dell'azonamento, dei contenuti ivi ammessi e dei parametri di sfruttamento del suolo.

Da quanto sopra emerge l'importanza di

affrontare le scelte in materia territoriale considerandone tutte le implicazioni e garantendone anche la sostenibilità finanziaria.

Per avere una visione più precisa del Ticino dei piani regolatori, il Dipartimento del territorio ha dato mandato a MGF Consulenze SA e a Planidea SA di svolgere una ricognizione selettiva dei PR esistenti e delle loro caratteristiche. L'aspetto principale sul quale l'indagine fa luce riguarda proprio la relazione tra piano regolatore e situazione finanziaria. Il mandato pertanto analizza i fattori determinanti e i rapporti fondamentali che intercorrono tra le scelte in materia di gestione del territorio e le loro ripercussioni sulle finanze comunali.

Il taglio dello studio è volutamente molto pragmatico e inteso a valutare le esperienze concrete osservate sul terreno; non pretende né di esaurire l'argomento né di aver trovato la soluzione definitiva al problema.

La sintesi qui presentata riprende, con un'impostazione divulgativa, tutti i concetti elaborati e le valutazioni svolte dai mandatarî dello studio.

Il capitolo principale è quello dedicato alle dinamiche fondamentali che influenzano il dimensionamento delle zone edificabili e il finanziamento dell'urbanizzazione (cap. 2). I suoi contenuti si fondano sullo studio di alcuni casi concreti di Comuni ticinesi (cap. 3) e sulla valutazione di analoghi lavori compiuti in altri Cantoni e a livello nazionale (cap. 4).

La differenza sta per l'appunto nella scala dell'analisi e nel livello delle decisioni, tendenzialmente più appropriati per raccogliere le nuove sfide dello sviluppo sostenibile e competitivo.

¹ "Il programma di realizzazione indica i costi delle opere e il modo in cui sono coperti, come pure l'ordine progressivo degli interventi pubblici e il coordinamento delle fasi di attuazione" (art. 30).

2. Zone edificabili e finanziamento dell'urbanizzazione: le dinamiche fondamentali

L'analisi delle esperienze compiute in Comuni di altri Cantoni e l'esame di una serie di casi ticinesi hanno permesso di individuare i principali fattori che interagiscono nelle scelte di sviluppo delle aree edificabili e di determinarne le conseguenze sulle finanze comunali. È stato così possibile tracciare un quadro generale di alcune dinamiche e situazioni critiche che contraddistinguono la nostra realtà.

2.1 Ambiti e fattori che incidono sull'uso del territorio e sui costi dell'urbanizzazione

Quattro ambiti principali interagiscono nel determinare le scelte relative alla gestione del territorio (v. fig. A):

- la situazione geografica,
- la struttura demografica e sociale,
- la situazione finanziaria,
- gli indirizzi politici.

Diversi fattori intervengono e a loro volta, in ciascuno di questi ambiti, concorrono a definire le caratteristiche degli sviluppi in atto, i condizionamenti esercitati sulle scelte e i comportamenti degli attori toccati.

2.1.1 La situazione geografica

La situazione geografica e la morfologia del territorio condizionano società, economia e demografia. Tre sono i fattori che definiscono nei suoi aspetti essenziali la situazione geografica.

- Il quadro paesaggistico** influenza in modo importante l'attrattività di una determinata località o regione. Esso esplica quindi effetti sui costi dei terreni, sulla struttura dei contribuenti e su quella demografica.
- La topografia**, ossia l'insieme delle caratteristiche fisiche del territorio (ad esempio la pendenza del terreno, l'inso-

lazione, l'altitudine, ecc.), concorre a determinare le scelte ubicative e le possibilità di edificazione. Anche i costi delle infrastrutture risentono della configurazione topografica.

- L'accessibilità** ai servizi centrali di livello superiore (scuole, ospedali, ecc., regionali o cantonali), ed in particolare la possibilità di raggiungere comodamente i centri principali, differenzia l'attrattività di località e regioni. Lo sviluppo demografico e la struttura della popolazione ne risentono in modo significativo.

2.1.2 La struttura demografica e sociale

La struttura demografica e sociale è influenzata principalmente dalla situazione geografica, da quella finanziaria e dal quadro politico. Essa, a sua volta, influenza il quadro economico e quindi quello finanziario.

- L'evoluzione della popolazione** residente dipende da molti fattori (quadro paesaggistico, pressione fiscale, ecc.); per contro non sembra influenzare in modo determinante gli altri ambiti.
- La struttura della popolazione** determina diverse esigenze riguardo ai servizi pubblici (ad esempio le infrastrut-

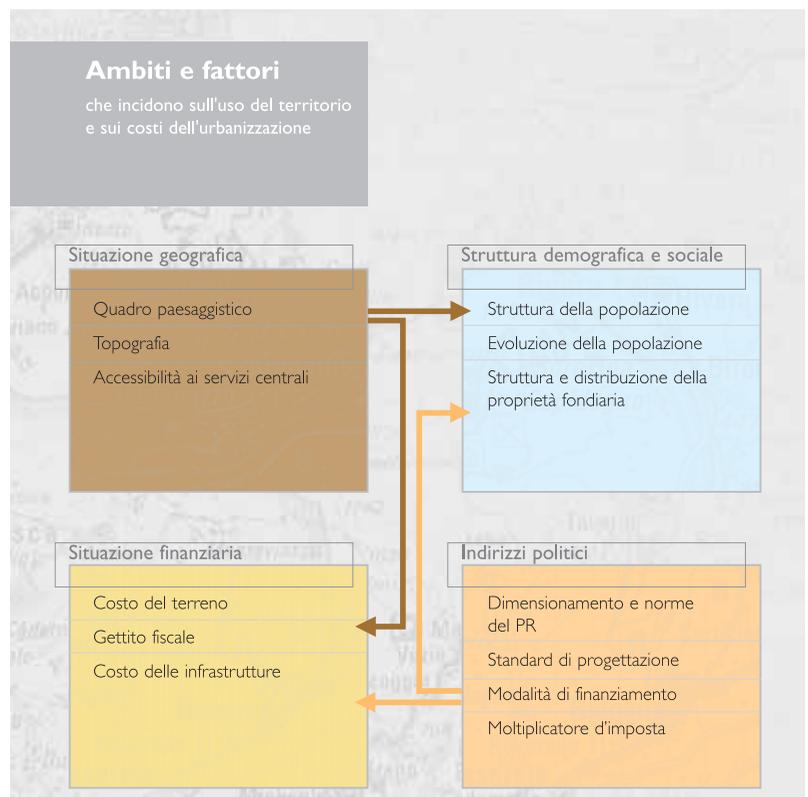
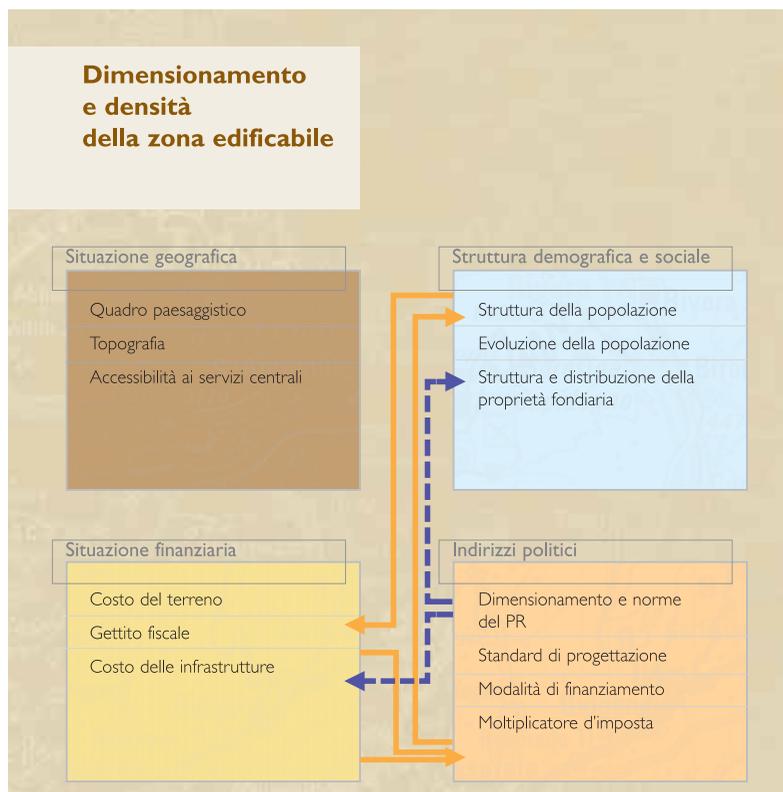


foto Ti-press / Hassan Jradi



ture scolastiche, quelle per la cura degli anziani, ecc.). A sua volta questa struttura genera un gettito fiscale in funzione del profilo socio-economico dei propri membri.

- b3) **La struttura e la distribuzione della proprietà fondiaria** evolvono in funzione del mercato ma possono essere fortemente condizionate da situazioni storiche e famigliari. Queste incidono sulla disponibilità e sul costo dei terreni allorché sono toccate dal fenomeno della tesaurizzazione, ossia dalla rinuncia a immettere i fondi sul mercato immobiliare.



2.1.3 La situazione finanziaria risente delle influenze di tutti gli ambiti e di gran parte dei fattori descritti

- c1) **Il costo del terreno** sottostà a forti condizionamenti derivanti dalla situazione geografica e topografica. A sua volta questo costo condiziona la struttura demografica e socio-economica, ad esempio agendo in modo selettivo sull'insediamento di nuovi contribuenti: costi elevati dei terreni escludono di fatto determinate fasce di popolazione dall'insediamento.
- c2) **Il gettito fiscale** è il risultato dell'interazione di più fattori, tra i quali primeggiano la situazione geografica, le condizioni fiscali (moltiplicatore) e la struttura demografica e sociale.
- c3) **Il costo delle infrastrutture** è il risultato di parecchi condizionamenti e contribuisce in modo significativo a determinare lo stato delle finanze comunali e quindi il livello del moltiplicatore, a sua volta fattore di selezione nelle scelte di localizzazione.

2.1.4 Gli indirizzi politici

Nei diversi consessi comunali vengono prese decisioni con importanti conseguenze sulla situazione finanziaria e socio-economica, come, ad esempio, quelle relative alla politica degli investimenti e alle modalità del loro finanziamento. Queste decisioni esplicano pure effetti sulla

struttura demografica, anche se hanno ripercussioni minori e più a lungo termine.

d1) Il dimensionamento e le norme del PR

influiscono sulla capacità del territorio di accogliere nuovi insediamenti. Essi determinano la necessità di opere di urbanizzazione e comportano quindi costi di investimento e di gestione degli impianti.

d2) Gli standard di progettazione e costruzione, rispettivamente la qualità ricercata delle opere, definiti spesso da norme legislative vincolanti, influenzano i costi delle infrastrutture.

d3) Le modalità di finanziamento delle opere esplicano importanti effetti diretti sulla situazione finanziaria del Comune come pure sui comportamenti degli attori economici. Infatti, ad esempio, il mancato prelievo di contributi di miglioria può acuire la pressione fiscale e favorire la tesaurizzazione.

d4) Il moltiplicatore d'imposta contribuisce a definire l'attrattiva di una località e a selezionarne i residenti.

2.2 Alcuni comportamenti problematici

2.2.1 Dimensione e densità della zona edificabile

La figura B esemplifica gli effetti derivanti dall'estensione della zona edificabile. **Gli effetti diretti** di questa scelta, di natura prevalentemente politica, sono evidenziati con il

colore blu; **gli effetti indiretti** lo sono con il colore arancione.

L'obiettivo primario solitamente perseguito con l'estensione della zona edificabile è quello di offrire maggiori spazi insediativi e quindi di attirare nuovi abitanti. Le analisi condotte mostrano che i vantaggi derivanti da queste estensioni non sono scontati. Le dinamiche così attivate possono infatti rivelarsi inefficaci ed essere anche all'origine di effetti negativi.

Gli effetti desiderati sono ottenuti quando l'ampliamento della zona edificabile o l'intensificazione dell'uso di quella già edificabile generano costi ridotti e non portano ad aumenti del prelievo fiscale. In tal caso l'arrivo di nuovi residenti produce un incremento del gettito in grado di compensare i maggiori oneri.

Se la situazione di partenza è favorevole, grazie a condizioni quadro geografiche buone e un basso prelievo fiscale, questa dinamica è evidentemente incentivata. Se queste premesse mancano, lo sviluppo può risultare molto lento e incerto.

Gli effetti negativi si manifestano quando l'estensione della zona edificabile è frutto di visioni poco realistiche e non motivate da attente valutazioni tecniche. L'urbanizzazione si rivela molto impegnativa e i costi di urbanizzazione risultano molto elevati. Essi vanno a incidere sulla situazione finanziaria e possono comportare un aumento del moltiplicatore d'imposta, che scoraggia nuovi insediamenti.



Peraltro, l'aumento della popolazione può generare la necessità di onerose infrastrutture di urbanizzazione secondaria (ad esempio di nuovi spazi per la scuola).

2.2.2 Modalità di finanziamento delle opere

La figura C evidenzia azioni ed effetti originati dalle decisioni sulle modalità di finanziamento delle infrastrutture necessarie per l'urbanizzazione primaria e secondaria. Con il colore blu è contrassegnata la decisione, di carattere prevalentemente politico, sulle modalità di finanziamento, e i **suoi effetti diretti**, che vanno a incidere soprattutto sulla struttura della proprietà fondiaria così come sull'attrattività fiscale del Comune (moltiplicatore) e sulla qualità delle opere. Gli **effetti indiretti**, segnalati con il colore arancione, si ripercuotono soprattutto sulla situazione finanziaria e sulla struttura demografica e socio-economica.

Pur in presenza di dinamiche complesse, lo studio ha permesso di individuare alcune situazioni caratteristiche.

Si osservano **effetti positivi** ai fini dell'equilibrio finanziario del Comune e dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati (una maggiore attrattività e capacità ricettiva per gli insediamenti residenziali) se:

- le modalità di finanziamento sono definite in modo completo, ossia tenendo conto dei costi lordi delle opere di urbaniz-

zazione; essi devono quindi comprendere anche gli ammortamenti e i nuovi oneri di gestione corrente;

- sono prelevati i contributi, a compensazione almeno parziale del plusvalore generato dall'azzoneamento (si tratta prevalentemente dei contributi di miglioria).

In questo modo lo standard di progettazione e realizzazione è adeguato alle reali possibilità di investimento del Comune e si

incentiva un uso effettivo delle possibilità edificatorie. Queste infatti, in assenza di incentivi, possono facilmente restare più virtuali che reali (tesaurizzazione). Si evita pure o si riduce la pressione sul moltiplicatore d'imposta. Alcuni casi esaminati hanno evidenziato gli **effetti negativi** di scelte che si fondano su modalità di finanziamento imperniate sul solo gettito generale d'imposta. L'insufficiente o inesistente prelievo di contributi di miglioria, determinato da situazioni ritenute politicamente delicate, distribuisce di fatto i costi dell'urbanizzazione su tutta la collettività e favorisce tendenzialmente progetti sovradimensionati. Viene pure meno un incentivo a favore di un effettivo uso del suolo per la destinazione prevista (tesaurizzazione).

Proposte e progetti sovradimensionati sono pure favoriti da una non completa considerazione dei costi (ammortamenti, spese di gestione).

Questa dinamica può facilmente risolversi in uno sviluppo edilizio lento o inesistente, senza un apporto significativo di nuovi contribuenti fiscalmente interessanti e, in definitiva, in una pressione al rialzo sul moltiplicatore.

fotoTi-press / Francesca Agosta



3. Lo studio di alcuni casi nel Cantone Ticino

La verifica delle premesse teoriche relative al rapporto tra sviluppo territoriale e ripercussioni finanziarie sui Comuni è stata intrapresa ed è stata completata e precisata sulla base di un'indagine specifica relativa a sei Comuni ticinesi. Si è così voluto dare un taglio concreto e pragmatico all'analisi e, soprattutto, si è cercato di derivarne alcuni principi ed insegnamenti di immediata applicazione. La scelta dei Comuni non può essere considerata statisticamente significativa, tante sono le specificità e le particolarità esistenti. Essa è stata dettata dall'intento di comunque individuare alcune tipologie caratteristiche in grado di fornire gli elementi per ulteriori e successive analisi di altri casi. Non esiste infatti una diagnosi unica e tantomeno una soluzione predefinita.

Le caratteristiche dei Comuni esaminati sono descritte nella tabella 1 mentre nelle successive schede vengono riprese, in modo sintetico, le valutazioni a cui è giunto lo studio.

Comune A	Vasta zona edificabile e sviluppo industriale inferiore alle aspettative
Comune B	Densità della zona edificabile e costi dell'infrastruttura primaria
Comune C	Elevati costi di urbanizzazione secondaria
Comune D	Posizione periferica con costi delle infrastrutture di urbanizzazione primaria ripartiti con i Comuni limitrofi
Comune E	Tesaurizzazione e prelievo di contributi di urbanizzazione
Comune F	Densificazione delle zone edificabili

Comune A - Vasta zona edificabile e sviluppo industriale inferiore alle aspettative

È un Comune con una vasta superficie; ha ampliato in modo considerevole la zona industriale. L'obiettivo di attrarre nuove attività, e quindi nuovi contribuenti, non è stato raggiunto nonostante l'insediamento di un buon numero di imprese. Il comune incassa relativamente poche imposte, ma deve far fronte ai costi delle infrastrutture primarie. Dal punto di vista demografico, l'insediamento di nuove attività industriali ha portato a un aumento della popolazione, formata prevalentemente da contribuenti del ceto medio o medio/basso, che non hanno originato benefici finanziari per il Comune.

Insegnamenti

- La dispersione e la bassa densità della zona residenziale si rivela negativa per le finanze comunali poiché gli investimenti primari sono elevati.
- I notevoli investimenti nella zona industriale non necessariamente attraggono nuove imprese. L'arrivo di aziende non porta sempre i benefici sperati (esoneri, doppia imposizione).
- Anche l'arrivo di nuovi abitanti non è sempre interessante dal profilo fiscale. In questo caso, addirittura, alcuni contribuenti benestanti si sono spostati verso comuni residenziali più tranquilli.

Principio

L'urbanizzazione deve avvenire a tappe, conformemente alle disponibilità finanziarie del Comune.

Comune B - Densità della zona edificabile e costi dell'infrastruttura primaria

Il Comune B ha un territorio ridotto e una zona edificabile non più estensibile. Il finanziamento delle infrastrutture di urbanizzazione è avvenuto ricorrendo in modo limitato al prelievo di contributi causali. Inoltre i tassi di ammortamento applicati si sono rivelati troppo bassi. La conseguenza è stata il deterioramento della situazione finanziaria e l'aumento del moltiplicatore d'imposta.

Insegnamenti

- Il Comune ha investito in infrastrutture primarie (strade e canalizzazioni), tuttavia non è riuscito ad attrarre contribuenti con redditi elevati.
- Per non gravare i proprietari dei terreni e i contribuenti, in generale il carico fiscale ed il prelievo dei contributi è stato contenuto. Il risultato è stato il deterioramento della situazione finanziaria.
- L'aumento delle risorse fiscali non va necessariamente di pari passo con l'aumento della popolazione.

Principi

Gli investimenti per le infrastrutture primarie devono in parte essere coperti dai contributi causali. Occorre tener conto dell'ammortamento delle nuove infrastrutture.



COMUNE C - Elevati costi di urbanizzazione secondaria

Il Comune C può essere classificato nella media rispetto ai valori sul piano cantonale sotto ogni punto di vista: dimensionamento del PR, livello del moltiplicatore d'imposta, attrattiva paesaggistica, struttura topografica, distribuzione per classi d'età della popolazione, posti di lavoro, introiti fiscali.

E' confrontato con costi delle infrastrutture d'urbanizzazione secondaria assai elevati e con un gettito fiscale che evolve al di sotto della media cantonale.

Dal punto di vista del finanziamento delle infrastrutture, il Comune non ha prelevato contributi di miglioria per le strade, mentre ha sempre prelevato i contributi di costruzione (canalizzazioni).

La situazione finanziaria è stata a lungo negativa e negli ultimi anni, nonostante il miglioramento, molto "volatile".

Insegnamento

- Il basso prelievo di contributi porta a un precario rapporto fra i costi d'urbanizzazione e le finanze comunali. Ciò non permette grandi investimenti in opere pubbliche.

Principi

Occorre gestire oculatamente la forte correlazione fra le scelte pianificatorie e la situazione finanziaria del Comune, in particolare facendo uso delle possibilità offerte dalla legge per quanto concerne il prelievo dei contributi e definendo chiare priorità.

foto Ti-press / Benedetto Galli



COMUNE D - Posizione periferica con ripartizione dei costi delle infrastrutture primarie con i comuni limitrofi

Si tratta di un Comune di piccole dimensioni, caratterizzato dallo spopolamento e dall'invecchiamento della popolazione. Può essere definito un Comune rurale a carattere residenziale, in quanto le attività economiche sono molto limitate e la popolazione svolge la propria attività nei centri urbani vicini.

Le zone edificabili sono di superfici limitate ma sparse sul territorio a causa delle condizioni topografiche. Hanno un'elevata contenibilità ma sono sempre meno abitate.

Per far fronte agli inconvenienti tipici dei piccoli comuni periferici, in particolare gli elevati costi delle infrastrutture di urbanizzazione primaria, il Comune ha instaurato delle collaborazioni con i Comuni limitrofi o della zona (cooperazioni intercomunali, consorzi).

Insegnamenti

- L'edificazione sparsa in diverse frazioni genera costi di urbanizzazione e di gestione elevati.
- Un piccolo Comune, che opera prevalentemente in cooperazione con altri Comuni o facendo capo a Consorzi intercomunali, deve prestare particolare attenzione agli investimenti gestiti dal Consorzio per determinare l'effettivo onere finanziario a proprio carico.

Principi

Indispensabile l'intervento dei Consorzi, l'aiuto del Cantone e/o, sulla base di un esame specifico, l'aggregazione per meglio armonizzare la gestione del territorio con le finanze comunali e possibilmente ridefinire uno spazio di progettualità concreta.

Alcuni criteri e principi di fondo da considerare nelle decisioni

Per mirare all'**equilibrio finanziario** è importante tenere presente i seguenti **criteri e principi** in caso di costruzione o ampliamento delle zone insediative e delle relative infrastrutture:

- le decisioni pianificatorie devono essere coordinate con la situazione finanziaria del Comune;
- le prospettive dello sviluppo territoriale e quelle finanziarie devono essere realistiche e attendibili; è inoltre utile adottare adeguati strumenti di controllo della realizzazione degli obiettivi di urbanizzazione;
- gli interventi progettati devono essere il più possibile flessibili nei tempi di esecuzione e reversibili, in caso di mutata situazione finanziaria;
- la qualità costruttiva delle infrastrutture deve essere commisurata ai potenziali e ai rischi;
- gli investimenti importanti per l'attrattività di un Comune devono comprendere la copertura finanziaria dei costi effettivi e di quelli indotti;
- le infrastrutture secondarie (scuole, aree di svago, ecc.) possono e dovrebbero essere coordinate con i Comuni limitrofi;
- spesso è utile densificare l'edificazione per sfruttare al meglio gli investimenti: più il territorio comunale è vasto e l'insediamento dispersivo, più i costi di investimento sono alti;
- i proprietari fondiari avvantaggiati devono essere resi partecipi del finanziamento delle nuove infrastrutture; si favorisce così l'uso effettivo dei terreni;
- l'aumento della popolazione è vantaggioso solo se i nuovi abitanti coprono i costi da loro provocati.

fotoTi-press / Donato Morello



COMUNE E - Tesaurizzazione dei terreni e prelievo contributi

Il Comune ha una vasta zona edificabile, configurata a macchia di leopardo e dotata di indici di sfruttamento molto bassi. Soltanto in rari casi si è fatto capo al prelievo dei contributi di miglioria per il finanziamento delle infrastrutture. Ciò ha creato dei precedenti, che hanno influenzato le decisioni successive.

È stato in parte riscontrato un rapporto di causa-effetto tra la rinuncia al prelievo dei contributi e la tesaurizzazione del terreno edificabile.

Un'ulteriore dinamica osservata è quella fra la progressiva saturazione dei terreni edificabili disponibili (non tesaurizzati), l'impossibilità di un miglior sfruttamento degli edifici attuali (prevalentemente abitazioni unifamiliari, che, a causa degli indici di sfruttamento troppo bassi, non possono essere trasformate in case bifamiliari o ampliate) e la tendenza all'invecchiamento della popolazione a seguito della partenza delle generazioni giovani, che non trovano spazi residenziali in loco.

Insegnamenti

- La rinuncia al prelievo di contributi di miglioria può incidere sulla tesaurizzazione dei terreni edificabili.
- La tesaurizzazione di terreni edificabili impedisce lo sviluppo del potenziale edificabile con pregiudizio sul gettito fiscale e sullo sviluppo demografico.

Principi

Nelle situazioni "saturate" è necessario verificare la possibilità di adeguare gli indici di sfruttamento e procedere ai prelievi dei contributi di miglioria, al fine di incitare i proprietari dei terreni tesaurizzati a immetterli sul mercato immobiliare.

COMUNE F - Densificazione delle zone edificabili

Il Comune F beneficia di condizioni quadro favorevoli: la vicinanza di un importante centro, di un'offerta completa di servizi alla popolazione e la presenza di buoni contribuenti.

Il Comune ha comunque sempre cercato di valorizzare questi vantaggi di localizzazione assumendo una vocazione di tipo residenziale, che non mettesse in pericolo la permanenza e la crescita del numero di facoltosi contribuenti residenti. Negli ultimi anni, per far fronte ad una certa saturazione degli spazi edificabili, ha aumentato gli indici di sfruttamento e le altezze massime e permesso un'edificazione R3. Ciò ha avuto degli effetti positivi in quanto ha stimolato la popolazione ad ampliare le proprie abitazioni (fino a quel momento prettamente unifamiliari). Ha così creato le basi per un'ulteriore crescita demografica e per il mantenimento di una struttura più equilibrata della popolazione (giovani, adulti e pensionati).

Questa concentrazione dell'edificazione ha inoltre accresciuto il rapporto favorevole tra costi delle infrastrutture e superficie utile lorda edificata.

È interessante fare il paragone con il comune E, con una posizione geografica e paesaggistica simile ma senza densificazione dell'edificazione, situazione che ha abbassato o congelato il gettito fiscale, determinando un massiccio aumento del moltiplicatore. Grazie alla favorevole situazione finanziaria, il Comune F ha invece potuto mantenere in buono stato le infrastrutture pubbliche, investendo regolarmente somme piuttosto importanti sia nelle infrastrutture di urbanizzazione primaria e secondaria, sia in altre opere pubbliche.

Insegnamenti

- La progressiva saturazione dei terreni edificabili è stata corretta dall'aumento degli indici di sfruttamento. La concentrazione dell'edificazione ha migliorato il rapporto tra i costi delle infrastrutture e la superficie utile lorda edificata.
- L'investimento costante parallelo alla crescita della popolazione permette di mantenere una buona offerta di servizi.
- La valorizzazione dei vantaggi legati alla localizzazione migliora la vocazione residenziale.

Principi

Quando gli spazi edificabili sono saturi l'aumento degli indici di sfruttamento (R3) non comporta la fuga dei residenti facoltosi.

Laddove il rapporto tra costi delle infrastrutture e superficie edificata è buono, è più probabile trovare delle finanze sane e in grado di assicurare il mantenimento e la realizzazione delle infrastrutture necessarie.

4. Risultati dall'esperienza in altri cantoni e a livello nazionale

Negli ultimi anni la problematica dello sviluppo insediativo e delle sue ripercussioni sulle finanze comunali è stata oggetto di alcune analisi sia a livello federale sia in alcuni Cantoni².

Queste riflessioni e valutazioni si sono svolte in parallelo con altre più generali volte a chiarire il rapporto tra sviluppo territoriale e sviluppo sostenibile³.

L'esame dei documenti incentrati sulle scelte in materia di insediamenti e sulle relative ripercussioni finanziarie, ha permesso di individuare una serie di elementi, principi e risultati che possono essere validi anche in altri contesti e assumono pertanto una valenza di carattere generale. Ciò è poi stato confermato dallo studio dei casi ticinesi. Per queste ragioni è utile riassumerne qui di seguito le **conclusioni principali**:

- a) le scelte in materia di sviluppo territoriale comportano significative ripercussioni finanziarie. Esse sono talvolta indirette o esplicano effetti solo a medio-lungo termine; è quindi più difficile la valutazione della loro portata effettiva, che nondimeno condiziona l'equilibrio finanziario, incidendo sia sulla **gestione corrente** che sugli **investimenti**;
- b) l'obiettivo di incrementare la popolazione residente offrendo nuove prospettive insediative si ripercuote sugli oneri di **gestione corrente** derivanti dai nuovi bisogni, ad esempio nel campo dell'istruzione e della mobilità così come in quello amministrativo. Importante è quindi la presa in considerazione di questi elementi nel dimensionare proposte e progetti così come nel ricercare le eventuali migliori forme di collaborazione con i Comuni vicini per farvi fronte.
L'applicazione delle tasse causali (ad esempio quella sui rifiuti) consente di reperire, almeno parzialmente, i mezzi necessari;

- c) le scelte relative allo sviluppo territoriale devono poggiare sull'identificazione di una "vocazione" (ad esempio quella di Comune residenziale piuttosto che su quella di luogo di lavoro) per poi assumerne coerentemente le conseguenze. Lo sviluppo territoriale comporta investimenti nell'**urbanizzazione primaria** (strade, canalizzazioni, approvvigionamento idrico, ecc.) così come nell'**urbanizzazione secondaria**, ossia di supporto ai bisogni indotti dall'incremento demografico (scuole, svago e ricreazione, edifici tecnico-amministrativi, ecc.).

I costi dell'urbanizzazione primaria sono influenzati in modo significativo dalla densità (dispersione degli insediamenti). Tendenzialmente uno sviluppo compatto riduce proporzionalmente gli oneri e consente economie di scala, mentre un insediamento diffuso porta a costi molto elevati. Le necessità e i costi dell'**urbanizzazione secondaria** sono più problematici da stimare, ma non per questo meno importanti. Nel definire un indirizzo di sviluppo è quindi necessario far riferimento anche a questo tipo di ripercussioni, valutando in particolare lo stato e le potenzialità degli impianti esistenti e gli adattamenti del caso;

- d) le scelte di sviluppo territoriale non si ripercuotono solo sui costi. Esse comportano conseguenze dal profilo degli **introiti** del Comune e pongono quesiti sulle **modalità di finanziamento** degli investimenti. Vanno in particolare considerati tre cespiti di entrate:

- le imposte sulle persone fisiche e giuridiche;
- le tasse causali per l'uso dei servizi;
- i contributi relativi per l'urbanizzazione.

L'estensione delle aree edificabili incrementa di fatto il valore delle proprietà fondiarie e immobiliari interessate. Spesso si dà per scontato un incremento del gettito fiscale grazie ai nuovi insediamenti.



foto Ti-press / Davide Agosta

Ciò non necessariamente avviene; la relazione tra l'evoluzione del numero di contribuenti e il gettito fiscale (imposte delle persone fisiche) non è infatti per forza lineare. Essa dipende dalla struttura demografica dei nuovi arrivati e dal relativo "profilo fiscale", così come dall'effettiva e più o meno rapida messa a frutto delle possibilità edificatorie. I nuovi bisogni dei residenti appena insediati possono poi condizionare l'evoluzione dei costi, generando la necessità di infrastrutture d'urbanizzazione secondaria.

Le **tasse causali** e le modalità della loro applicazione (in particolare, nella definizione del loro ammontare, la presa in considerazione o meno dell'investimento lordo, comprensivo dei contributi cantonali e/o federali, rispettivamente degli ammortamenti) incidono in modo significativo sui risultati delle scelte operate ed in particolare sul recupero dei costi di gestione dei servizi e di investimento.

I ricavi derivanti dai **contributi per l'urbanizzazione** si riferiscono al prelievo di una quota di partecipazione una tantum per la realizzazione di determinati interventi. Citiamo i contributi di miglioria per strade, marciapiedi, piazze e posteggi, i contributi per opere fognarie

² - Canton Berna, Développement spatial et finances: y a-t-il antagonisme?, Berna 1998.

- Ecoplan (su mandato dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale), Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten, Berna 2000.

- Canton Argovia, Kommunale Raumplanung zwischen Aufwand und Ertrag, Aarau 2001.

- Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Hohe Infrastrukturkosten durch die Zersiedelung, Berna 2000.

- Asplan (Associazione Svizzera per la pianificazione territoriale), Comment financier l'équipement des zones à bâtir, Mémoire 72, Berna 2002.

- Comunità di lavoro regioni alpine (ARGEALP), Mobilitazione di terreno edificabile nell'Arge Alp, Innsbruck 2000.

³ - Canton Friburgo, Concept d'urbanisation pour renforcer le développement du Canton de Fribourg, Friburgo 2000.

- Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, Berna 2004.

- Asplan, Des instruments économiques pour promouvoir une urbanisation dans le respect du développement durable? in "Informations" n. 3, 2004.

e di depurazione e i contributi sostitutivi (protezione civile, posteggi). In alcuni Cantoni si conosce anche il sistema di prelievo del plus-valore⁴.

La scelta di oculte modalità di finanziamento delle infrastrutture e della relativa manutenzione risulta importante per il Comune ai fini della sostenibilità finanziaria del proprio sviluppo;

- e) l'esame compiuto ha mostrato **sviluppi positivi** allorché i Comuni hanno fatto capo a una politica fondiaria attiva e hanno adottato modalità di finanziamento differenziate.

Una visione prospettica realistica, programmi attuativi suddivisi in tappe e una chiara definizione delle priorità consentono di gestire meglio le risorse disponibili, l'incertezza ed i rischi legati allo sviluppo territoriale;

- f) le **esperienze negative** derivano dal non riconoscere il rapporto tra sviluppo del territorio e finanze.

Visioni velleitarie e ipotesi troppo ottimistiche, soprattutto a riguardo del nesso tra numero dei contribuenti e gettito fiscale, sono all'origine di progetti sproporzionati. Le conseguenze della dispersione degli insediamenti sono sottovalutate. I dati raccolti in alcuni casi concreti hanno mostrato che le infrastrutture primarie in un contesto di urbanizzazione diffusa provocano costi pro capite fino a tre volte maggiori rispetto a quelli registrati in territori a urbanizzazione concentrata.

5. Aggregazioni comunali: un momento privilegiato di riflessione

Ogni progetto che concerne il territorio ha le sue peculiarità. Il processo di aggregazione comunale costituisce pure un progetto territoriale. Rappresenta quindi un momento privilegiato per affrontare le prospettive di sviluppo territoriale in una nuova

ottica. Il rapporto tra la gestione del territorio e le finanze comunali deve essere integrato a pieno titolo nelle riflessioni e nelle decisioni delle nuove Autorità comunali. Sulla scorta di quanto emerso dallo studio svolto, in presenza di un progetto di aggregazione va raccomandata una riflessione sugli elementi che seguono, da integrare convenientemente in una prospettiva di rivisitazione completa o parziale del Piano regolatore.

1. L'esame dello stato iniziale: la situazione del territorio e delle finanze del Comune

La relazione tra sviluppo territoriale e finanze comunali va affrontata in modo approfondito mediante:

- un rilievo dell'estensione globale delle zone edificabili e del relativo stato di urbanizzazione, nonché delle risorse esistenti;
- una verifica delle modalità di finanziamento delle opere di urbanizzazione;
- un rilievo ed una verifica degli standard tecnici delle opere e delle modalità di manutenzione;
- un inventario del potenziale delle infrastrutture secondarie (amministrative, scolastiche, ecc.);
- un esame delle risorse finanziarie e degli indicatori finanziari con particolare riferimento agli investimenti.

2. Le priorità delle opere d'urbanizzazione previste

È importante mettere in relazione l'estensione delle zone edificabili esistenti con le **necessità future di urbanizzazione**, in modo da chiarire quali investimenti sono già stati fatti, quali sono ancora da fare, con quale priorità vanno previsti e con quale "beneficio" in termini di potenziale di nuove edificazioni (costo delle opere per m² di superficie utile lorda, ad esempio).

3. La percentuale dei contributi

È opportuno definire un **quadro armonizzato** attraverso regole chiare, in partico-

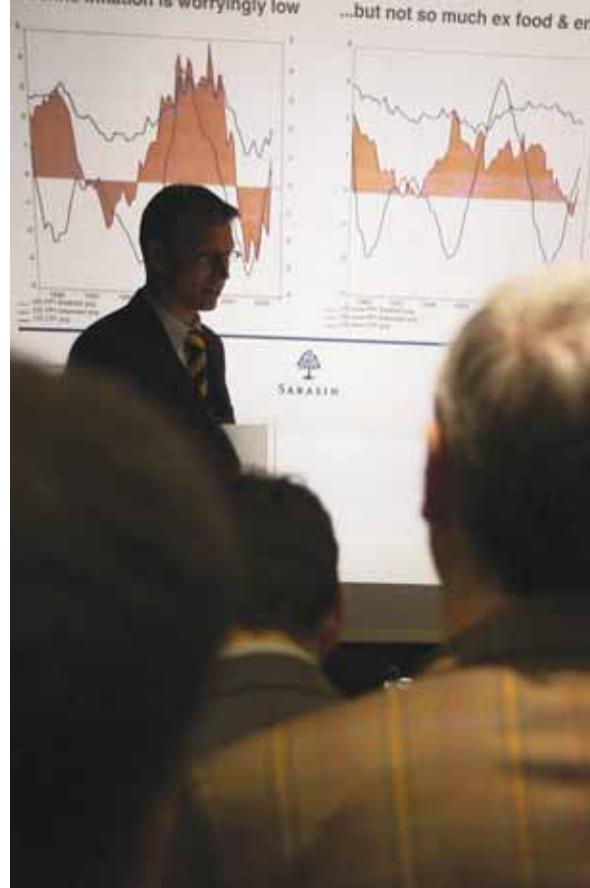


foto Ti-press / Francesca Agosta

lare per il prelievo di contributi adeguati presso i proprietari dei terreni.

4. Gli standard tecnici

Vanno possibilmente armonizzati gli obiettivi futuri, gli standard tecnici e le prestazioni legate alle infrastrutture distribuite sul nuovo comprensorio comunale.

5. La riserva di area edificabile

Questo aspetto può essere esaminato assieme a quello dell'avanzamento dello stato di urbanizzazione ma possiede anche una sua specificità; in particolare per quanto concerne la necessità/volontà di **delimitare nuove zone** in rapporto ai bisogni futuri. Va peraltro verificata in modo critico l'impostazione "ereditata", per individuare eventuali sinergie rispettivamente "doppioni", in particolare per quanto riguarda le infrastrutture secondarie.

6. Il piano delle infrastrutture secondarie

Infrastrutture esistenti quali sedi amministrative, scolastiche, sportive, così come le riserve di terreno vincolate a PR, devono essere classificate e verificate secondo il loro potenziale di servizio per un'entità territoriale più vasta di quella per cui erano state concepite.

⁴ È il caso del Canton Berna.

7. Il monitoraggio della situazione finanziaria

I parametri finanziari devono essere esaminati in rapporto ai progetti futuri in modo da poter confrontare le necessità e le possibilità, segnatamente nel settore delle infrastrutture primarie e secondarie.

I parametri principali sono i seguenti: la solidità finanziaria, la perequazione finanziaria intercomunale, il moltiplicatore d'imposta, la copertura finanziaria generata dalle tasse causali e, non da ultimo, lo stato d'avanzamento della realizzazione degli investimenti (per far emergere eventuali debiti occulti).

Per ulteriori informazioni:

Sezione della pianificazione urbanistica, tel. +4191 814 37 74, fax +4191 814 44 43, e-mail dt-spu@ti.ch, www.ti.ch/pianificazione

Per saperne di più

MGF Consulenze SA - Planidea SA (su incarico del Dipartimento del territorio/Divisione pianificazione territoriale/Sezione pianificazione urbanistica), *Costi infrastrutturali e sviluppo del Comune*, 2003.

Aspan (Associazione Svizzera per la pianificazione territoriale), *Comment financier l'équipement des zones à bâtir, Mémoire 72*, Berna 2002.

Aspan, *Des instruments économiques pour promouvoir une urbanisation dans le respect du développement durable?* in "Informations" n.3, 2004.

Canton Argovia, *Kommunale Raumplanung zwischen Aufwand und Ertrag*, Aarau 2001

Canton Berna, *Développement spatial et finances: y a-t-il antagonisme?*, Berna 1998.

Canton Friburgo, *Concept d'urbanisation pour renforcer le développement du Canton de Fribourg*, Friburgo 2000.

Comunità di lavoro regioni alpine (ARGEALP), *Mobilizzazione di terreno edificabile nell'Arge Alp*, Innsbruck 2000.

Dafflon B., *La gestion des finances publiques*

locales, ed. Economica, Paris, 1998 (II° edizione)
Dafflon B. e Weber L., *Le financement du secteur public*, ed. Presses universitaires de France, Paris, 1984.

Ecoplan (su mandato dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale), *Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten*, Berna 2000.

Ratti E., *Il Comune, Organizzazione politica*

e *funzionamento*, Volume III, ed. Tipografia Poncioni SA, Losone, 1990.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale, *Hohe Infrastrukturkosten durch die Zersiedelung*, Berna 2000.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale, *Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung*, Berna 2004. ■

mobilità nel Ticino

È

Una raccolta di informazioni essenziali per descrivere la mobilità e per discuterne:

- mostra i nostri **comportamenti**:
 - quanto ci si muove
 - con quale mezzo ci si sposta
 - perchè si viaggia
 - dove ci si reca
- dà alcune indicazioni sul possibile **sviluppo futuro** della mobilità;
- descrive **cause e concause** dello sviluppo della mobilità con i suoi **vantaggi** e con i suoi **effetti indesiderati**;
- mostra i **costi** della mobilità.

È però anche

- una sintesi dei **progetti e delle iniziative cantonali** per la gestione della mobilità;
- un compendio di dati e fatti per meglio conoscere la mobilità e per far crescere una **maggiore consapevolezza** delle sue opportunità e dei suoi rischi;
- un documento di riferimento per la **revisione del Piano direttore cantonale**;
- uno stimolo alla **riflessione e discussione** sulla mobilità che vogliamo.

Non è

- un nuovo progetto;
- una "bacchetta magica" per risolvere i problemi sul tappeto;
- un documento completo e definitivo, ma l'inizio di un monitoraggio continuo.

www.ti.ch/sdt

Desidero ricevere _____ copie dello studio **Mobilità nel Ticino**

Nome e Cognome _____
 Ente/Associazione _____
 Via, CAP, Località _____
 E-mail _____
 Tel. _____
 Data _____ Firma _____

Da completare e ritornare a:
 Sezione dei trasporti
 Divisione della pianificazione territoriale
 Via Lugano 23
 CP 1066
 6502 Bellinzona
 Tel. +41 91 814 49 01
 Fax +41 91 814 49 09
 E-mail: dt-st@ti.ch

Dipartimento del territorio

Repubblica e Cantone del Ticino
 Dipartimento del territorio
 Divisione della pianificazione territoriale
 Sezione dei trasporti

Piano direttore cantonale
 Rapporto settoriale