



Repubblica e Cantone Ticino
Dipartimento del territorio

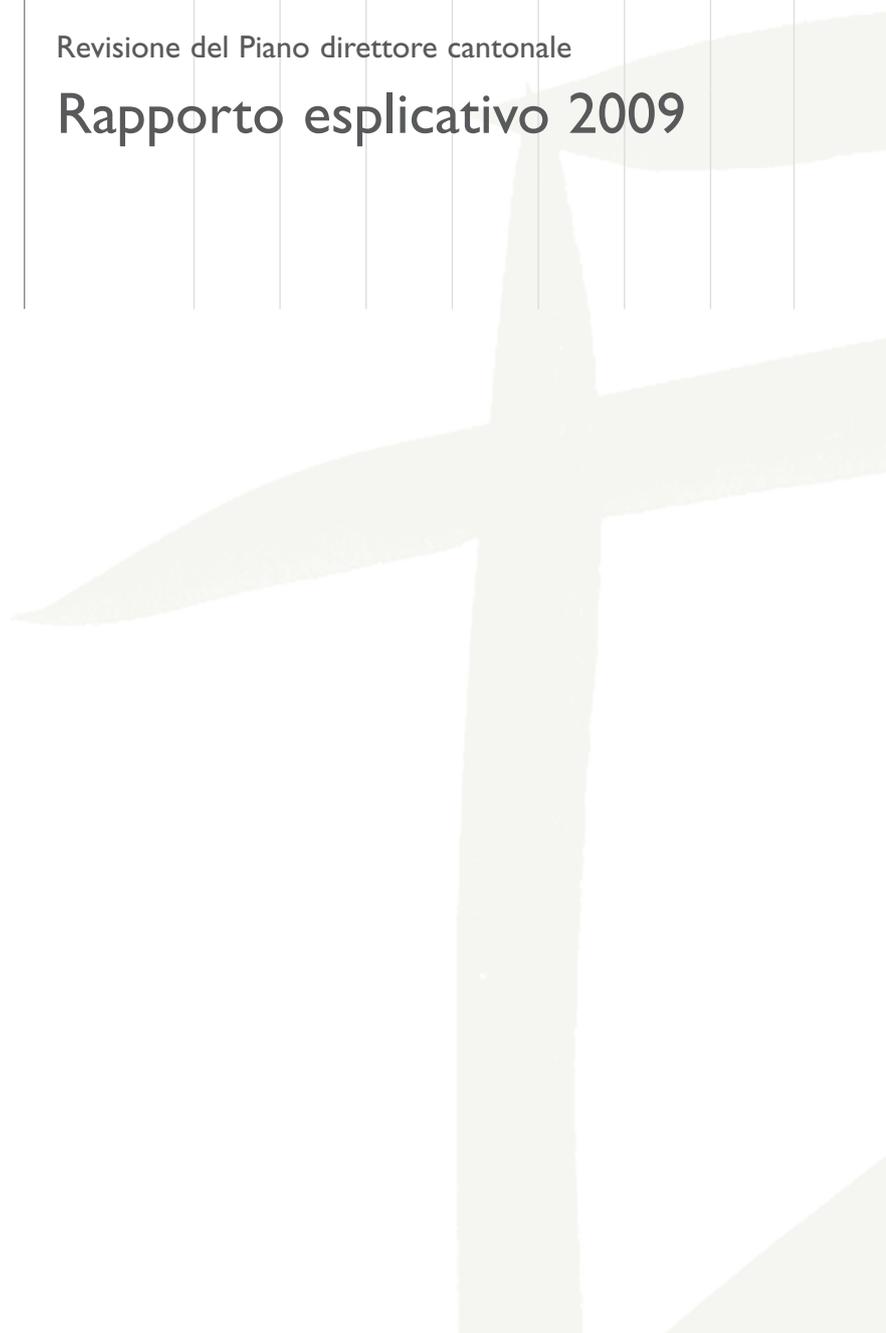


Piano direttore
cantonale



Revisione del Piano direttore cantonale

Rapporto esplicativo 2009



Editore:

Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino

Autore:

Sezione dello sviluppo territoriale

Per ulteriori informazioni

Sezione dello sviluppo territoriale,
viale Stefano Franscini 17

6500 Bellinzona

tel. +41 91 814 37 74

fax +41 91 814 44 12

www.ti.ch/pd

Supervisione grafica

Studio grafico Delucchi & Team, 6807 Taverne

Impaginazione

Formazienda FTIA, 6512 Giubiasco

Iconografia e Fotografie

Fonti (quando non segnalato):

Sezione dello sviluppo territoriale

Stampa:

Salvioni Artigrafiche Bellinzona

Tiratura 1'500 copie

Finito di stampare nel mese di maggio 2009

Indice principale

I.	Il Piano direttore	p.	7
II.	La procedura	p.	13
III.	Un Piano direttore integrato, dinamico e concreto	p.	21
IV.	Ieri, oggi, domani: temi e nuove sfide	p.	33
V.	La risposta: uno sviluppo sostenibile e competitivo	p.	65
VI.	Gli obiettivi pianificatori cantonali	p.	75
VII.	Le schede e le rappresentazioni grafiche	p.	101
VIII.	L'osservatorio dello sviluppo territoriale	p.	117
	Bibliografia e studi di base	p.	123
	Allegati	p.	131
	Indice dettagliato	p.	155

Città-Ticino: il futuro da costruire insieme

Il nostro territorio costituisce una ricchezza unica e non rinnovabile. Farne un uso parsimonioso e razionale è la condizione per garantire e migliorare la qualità di vita di tutti i cittadini. Si tratta, quindi, di promuovere una gestione basata sui principi dello sviluppo sostenibile, laddove le esigenze della società, dell'ambiente e dell'economia devono riuscire a integrarsi e non a contrapporsi.

Per raggiungere questo obiettivo nel settore dell'organizzazione territoriale, lo strumento principale a disposizione del Governo è il Piano direttore cantonale, che permette di assicurare una pianificazione coerente e continua, coordinando tutte le politiche pubbliche che hanno effetti sul territorio. Il PD si fonda sul Rapporto sugli indirizzi ed è in armonia con le Linee direttive e il Piano finanziario.

Il Piano direttore è uno strumento dinamico, dunque soggetto a regolari aggiornamenti nella sua parte operativa e a una completa revisione ogni 10-15 anni in funzione dei cambiamenti territoriali, demografici, sociali ed economici. L'attuale revisione ha inoltre tenuto conto dei mutamenti trascorsi, delle tendenze in atto e delle sfide future, portando all'elaborazione di un progetto territoriale denominato Città-Ticino. Un progetto che guarda all'esterno e all'interno del Cantone sulla base di una visione unitaria.

Sul piano esterno esso mira a una maggiore apertura e integrazione del Cantone nel contesto nazionale e internazionale, con un occhio di riguardo per la Lombardia. Ad esempio, occorre prevenire l'effetto valvola di sfogo nella rete dei collegamenti Nord-Sud, evitando di trasformarci da piattaforma privilegiata di scambio a corridoio di transito, se non addirittura in periferia satellite di Milano. Nei prossimi anni il Ticino dovrà quindi partecipare attivamente alle dinamiche dell'area transfrontaliera attorno ai poli di Lugano, Como e Varese.

All'interno, per ritrovare i necessari equilibri e migliorare la coesione, sono fondamentali le aggregazioni e le collaborazioni sul piano regionale, la promozione economica mirata alla valorizzazione delle risorse regionali e il miglioramento della rete dei collegamenti con l'accento sulla mobilità integrata. Lo scopo di queste e di altre politiche settoriali è di qualificare il Ticino come regione strategica, integrata e attrattiva nel sistema delle città svizzere, lombarde ed europee. Sul tavolo della competitività regionale dobbiamo porre il nostro valore maggiore, ossia la qualità di vita, intesa nel suo senso più ampio: trasporti attrattivi, sicurezza, tutela ambientale, varietà paesaggistica, formazione performante, sanità efficiente, stabilità e coesione sociale.

Il progetto Città-Ticino coinvolge tutti gli ambiti, così come tutte le politiche, dalla socialità all'educazione, dall'economia alla mobilità. Ma vuole coinvolgere anche i cittadini: tutti, infatti, siamo chiamati a dare il nostro contributo per costruire insieme il futuro del nostro Cantone. Quando alla base ci sono comprensione e accettazione attiva, le infrastrutture, le leggi e i decreti sono sicuramente più efficaci.

Il presidente
del Consiglio di Stato:

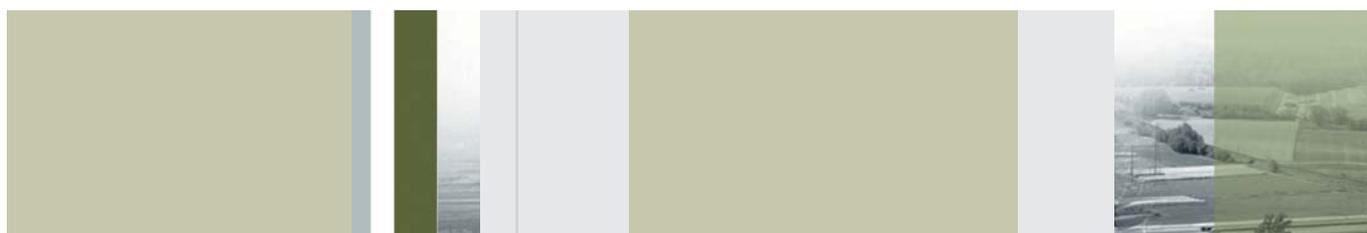


G. Gendotti

Il Cancelliere:



G. Gianella



I. Il Piano direttore

A. Strumento strategico

Il Piano direttore cantonale (PD¹) è *“il principale strumento che permette al Governo di assicurare una pianificazione coerente e continua del territorio in cui viviamo”*²; perciò esso si colloca fra gli strumenti strategici della conduzione governativa.

Il PD si riconduce direttamente alla pianificazione direttrice, la quale *“si occupa di comprensori regionali omogenei e, nella nostra realtà svizzera e ticinese, non svolge effetti diretti cogenti sulla proprietà fondiaria, ma vincola unicamente le autorità incaricate di allestire gli strumenti della pianificazione delle utilizzazioni”*³. Oltre al PD, in Ticino, strumenti della pianificazione direttrice sono i Piani comprensoriali attuati sia in forma autonoma sia nell’ambito dei Piani regionali dei trasporti.

Il PD ha, tra i piani, un ruolo centrale: esso si fonda sul Rapporto sugli indirizzi (RI, cfr. III.A.2) ed è coordinato con la Politica regionale federale, in particolare il Programma cantonale d’attuazione della politica regionale – alla base della Convenzione di programma tra Confederazione e Cantone – deve essere conforme al PD.

La pianificazione delle utilizzazioni, complementare e gerarchicamente inferiore a quella direttrice, concerne invece quella parte della pianificazione *“che stabilisce in modo vincolante le regole o le condizioni per ogni cittadino, ente pubblico o privato che si appresti ad usare o trasformare il territorio.”* Essa [fa astrazione dell’estensione del territorio di riferimento. Può quindi concernere una parte di un Comune, di regola un Comune intero, ma, se del caso, anche più Comuni o parti di regione]⁴. A questa pianificazione appartengono ad esempio i Piani regolatori comunali e i Piani di utilizzazione cantonali.

¹ In allegato la tavola delle sigle.

² CdS (2005) *Un progetto per il Ticino, scenari e obiettivi per il nostro territorio*, Bellinzona, pag. 3.

³ SPU (2003) *I principali strumenti pianificatori e l’evoluzione della legislazione in materia di pianificazione del territorio*, Bellinzona, pag. 3.

⁴ Ibid.

Il PD si basa principalmente sulla Legge cantonale d'applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT), ma si attua anche attraverso strumenti previsti da altre leggi settoriali che devono a loro volta essere coordinati con il PD stesso. È il caso, ad esempio, del Piano cantonale dei trasporti previsto dalla Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto, del Piano cantonale di premunizione e risanamento prescritto dalla Legge sui territori soggetti ai pericoli naturali e del Piano cantonale d'approvvigionamento idrico imposto dalla Legge sull'approvvigionamento idrico. Il programma di attuazione del PD sarà stabilito al momento della sua entrata in vigore e aggiornato ogni 2 o 4 anni in base alle Linee direttive e al Piano finanziario dello Stato.

B. Il Piano direttore 1990 e la sua revisione

La Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) stabilisce che i Piani direttori dei Cantoni siano riesaminati globalmente ogni dieci anni⁵ e, se necessario, rielaborati. Di fronte a questa scadenza, il Consiglio di Stato ha voluto una revisione in grado di adeguarsi da un lato ai significativi cambiamenti territoriali, sociali ed economici intervenuti in Ticino dalla seconda metà degli anni '80 (quando furono gettate le basi del PD 90), dall'altro all'evoluzione della disciplina pianificatoria, che – beneficiando anche dell'esperienza tratta dai PD di prima generazione – si è integrata maggiormente alle altre politiche e alle componenti pubbliche e private della società.

Nel febbraio 2002 il Consiglio di Stato ha così dato avvio alla revisione del PD, istituendo uno specifico Gruppo di lavoro strategico interdipartimentale, con il compito di definire gli indirizzi per la revisione del PD cantonale, in sintonia con lo sviluppo del progetto di Rapporto sugli indirizzi. Quest'ultimo documento, sul quale il PD è fondato (cfr. III.A.2), è stato ultimato a fine 2003⁶. Quello stesso anno è stato iniziato uno studio comparativo su alcuni PD cantonali di seconda generazione, rilevando similitudini e differenze tra i medesimi nonché le principali innovazioni, allo scopo di cogliere utili spunti per il lavoro di impostazione della revisione del PD ticinese (cfr. III.B.2).

Nel giugno del 2004 il Gran Consiglio ha poi stanziato un credito quadro di 2,6 milioni di franchi per le spese di gestione e di revisione del PD per gli anni 2004-2007⁷. Nel febbraio 2005 il Governo ha così potuto porre in consultazione il documento *Un progetto per il Ticino*, che illustra scenari e obiettivi per il territorio cantonale, così come elaborati nella prima fase della revisione. La consultazione si è conclusa alla fine del maggio di quell'anno: sulla base dei risultati ottenuti è stata rielaborata la proposta da sottoporre al Gran Consiglio, approfondendo alcuni temi specifici, completando gli studi di base⁸ e ampliando il coinvolgimento degli attori con una serie di forum interni ed esterni all'amministrazione⁹.

Il Consiglio di Stato ha approvato gli **obiettivi pianificatori** cantonali¹⁰ nel 2006; il Gran Consiglio a sua volta li ha adottati il 26 giugno 2007. **Le schede** e le **rappresentazioni grafiche** (poste in consultazione dal 1° marzo al 1° giugno 2008) sono invece oggetto di una diversa e successiva procedura d'adozione (cfr. II.B.2).

⁵ Art. 9.3 LPT.

⁶ Il progetto di Rapporto sugli indirizzi (RI) è stato allestito su incarico del Consiglio di Stato da uno specifico Gruppo di lavoro e posto in consultazione all'inizio del 2003. Sulla base delle risposte pervenute, il Governo ha elaborato la versione definitiva del RI, trasmessa il 2 dicembre 2003 al Gran Consiglio, secondo le disposizioni della Legge cantonale sulla pianificazione (LPC). Il Parlamento ha esaminato il documento nel febbraio 2006.

⁷ Vedi messaggio n. 5482 del 2 marzo 2004.

⁸ Vedi bibliografia.

⁹ Per precisare e dare una priorità ai diversi obiettivi sono state successivamente tenute due serie di forum con gruppi selezionati di persone rappresentanti i vari ambiti della società. La prima serie era suddivisa per regioni, la seconda per ambiti tematici. Vedi: IMAT (2006) *Pianificazione, sviluppo e attuazione di una strategia del consolidamento del consenso*, Bellinzona.

¹⁰ In allegato il glossario di tutti i termini tecnici del presente documento. La prima volta che uno di questi appare in un capitolo è evidenziato dal colore verde.

C. I contenuti del Piano direttore

Il Piano direttore cantonale si compone di una parte esplicativa e di una costitutiva.

1. Il Rapporto esplicativo

La parte costitutiva è preceduta da un Rapporto esplicativo. Esso, privo di valore giuridicamente vincolante, costituisce il compendio di tutto quanto è necessario per una approfondita lettura e comprensione del Piano direttore.

Il presente documento mostra dapprima come il nuovo PD da un lato si integri nella politica pianificatoria federale e nell'insieme delle politiche cantonali, dall'altro faccia proprie le caratteristiche dei PD di seconda generazione nella forma, che si vuole più chiara, e nella sostanza. In particolare si passa dalle tredici politiche settoriali del PD 90 a quattro ambiti tematici, si riducono gli obiettivi pianificatori, sarà introdotta una verifica permanente dei risultati conseguiti attraverso l'Osservatorio dello sviluppo territoriale (cfr.VIII). Il tutto con l'obiettivo di maggiore concretezza, flessibilità e interazione con i vari livelli istituzionali e i rispettivi strumenti, e con la società civile in tutte le sue componenti.

Vengono quindi illustrate le problematiche e le nuove sfide alla luce dei mutamenti dell'ultimo ventennio¹¹ e delle prospettive per i prossimi quindici anni. È poi descritta la risposta alle citate sfide e problematiche attraverso scelte strategiche (obiettivi pianificatori) e misure operative (schede e rappresentazioni grafiche). Infine è spiegato come sarà monitorata nel tempo l'efficacia del nuovo PD, sì da poterlo adattare rapidamente al mutare delle condizioni.

2. La Parte costitutiva

Dal profilo strutturale, la parte costitutiva del Piano direttore – cioè quella giuridicamente vincolante – comprende gli obiettivi pianificatori, le schede e le rappresentazioni grafiche.

a. Gli obiettivi pianificatori cantonali Essi hanno le caratteristiche di normativa di legge; dal momento della loro adozione da parte del Parlamento con decreto legislativo, costituiscono la spina dorsale degli indirizzi per la gestione del territorio del Cantone, ossia la base per il coordinamento e il filo conduttore e orientativo delle pianificazioni cantonali, regionali e locali. Gli obiettivi pianificatori devono essere perseguiti dalle autorità con compiti d'incidenza territoriale. Le scelte di organizzazione del territorio promosse dal Cantone, dai Comuni o dalle Regioni nell'ambito delle rispettive competenze devono dunque ispirarsi ad essi.

È opportuno sottolineare che gli obiettivi sono un punto di riferimento non solo per le autorità locali e le Regioni, ma anche per lo stesso Cantone. L'amministrazione statale è infatti chiamata non solo a verificare la congruenza delle scelte di pianificazione comunale e regionale con gli obiettivi pianificatori cantonali, ma anche a conformare agli stessi la propria azione e gli interventi concreti.

Parte esplicativa del Piano direttore

Rapporto esplicativo

Parte costitutiva del Piano direttore

Obiettivi pianificatori

Schede di coordinamento

Rappresentazioni grafiche

¹¹ In quest'ambito è illustrato anche il bilancio del PD 90, cfr. III.B.

¹² Art. 13 LALPT, art. 5-6 OPT.

b. Le schede e le rappresentazioni grafiche Sono gli strumenti operativi prescritti dalla LALPT conformemente ai disposti dell'OPT¹². Le rappresentazioni visualizzano l'insieme delle incidenze territoriali previste; le schede completano con testi dette incidenze, così che l'insieme schede – rappresentazioni formi un'indicazione direttrice completa.

Con le schede e le rappresentazioni grafiche vengono evidenziate le interferenze attuali o le possibili interferenze future tra le attività d'incidenza territoriale riferite a situazioni molto concrete e viene delineato l'iter procedurale e materiale atto a permettere il coordinamento delle stesse e dunque a prevenire e/o risolvere i conflitti.

D. Programma di attuazione del Piano direttore

Il contenuto minimo (cfr: II.A.2) voluto dalla Confederazione per il PD prevede che lo stesso indichi i tempi e i mezzi per l'attuazione delle misure¹³.

¹³ Art. 8 LPT.

La programmazione delle misure previste dal Piano direttore è strettamente legata alla programmazione delle attività dello Stato e ai mezzi finanziari che vi vengono allocati. La gestione del PD 90 ha in effetti messo in luce come la programmazione di lunga durata venga sovente superata dai fatti e risulti così velleitaria. Considerato inoltre che l'attuazione del PD non dipende solo dal Cantone ma in buona misura anche dagli enti



locali e, secondo la nuova concezione del PD, anche da promotori privati, la programmazione dei tempi di attuazione comporta ancora maggiori incognite.

Con il nuovo PD si propone un metodo di programmazione maggiormente attendibile e realistico. Si abbandona pertanto il precedente metodo – che consisteva nel definire i tempi di attuazione al momento dell'entrata in vigore dello strumento – a favore di una programmazione coordinata con le Linee direttive e il Piano finanziario dello Stato, e quindi aggiornata periodicamente¹⁴.

¹⁴ Art. 7 LPC.

In luogo dell'indicazione dei tempi scheda per scheda si stabilisce un programma d'attuazione sotto forma di tabella allegata alle schede di PD. Tale programma fornisce le indicazioni sulle priorità di attuazione delle singole schede, le rispettive misure e le scadenze. Esso è parte integrante del PD ed entrerà in vigore con le stesse.

Questa impostazione mira a rendere più trasparente e attendibile l'indicazione dei tempi ed a far quindi del PD, ed in particolare delle sue schede, uno strumento di concreta applicazione e utilità. Per questa ragione, le modifiche al programma d'attuazione avverranno di principio nella forma semplificata dell'aggiornamento¹⁵ di competenza del Consiglio di Stato, che le delegherà al Dipartimento del territorio. Dal punto di vista operativo la responsabilità della gestione (monitoraggio e controllo) e dell'aggiornamento del programma di attuazione del PD spetterà all'UPD.

¹⁵ Il progetto di nuova LALPT prevede una procedura semplificata per gli aggiornamenti del Piano direttore. Vedi: DT-Ufficio giuridico, Documento per la consultazione esterna, agosto 2006, Progetto di revisione LALPT; articolo relativo alle Modifiche, cpv. 3. Cfr. inoltre II.B.3.

