



II. La procedura¹

A. Il quadro di riferimento federale

La Legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT) obbliga la Confederazione, i Cantoni e i Comuni a elaborare e a coordinare le pianificazioni necessarie alla realizzazione dei rispettivi compiti d'incidenza territoriale². Confederazione, Cantone e Comuni sono tenuti a perseguire gli obiettivi fissati dalla Legge federale³ e ad osservare i principi che costituiscono il fondamento della pianificazione del territorio⁴. La popolazione deve essere informata ed avere parte attiva nel processo di elaborazione dei piani⁵.

1. L'obbligo di adottare il Piano direttore

La Legge federale impone ai Cantoni di adottare il Piano direttore, ossia uno strumento atto ad assicurare una pianificazione coerente e continua del territorio cantonale, stabilendo le grandi linee dello sviluppo auspicabile e indicando il modo di coordinare le diverse attività di incidenza spaziale⁶. Con il PD le esigenze di utilizzazione federali, cantonali e comunali devono essere riunite, riconosciute nelle loro interdipendenze e ripercussioni e trattate a tutti i livelli dell'organizzazione statale (nei rapporti orizzontali e verticali).

Il PD, elaborato sulla base di studi preliminari – denominati “fondamenti o studi di base”⁷ – è inteso a permettere una visione d'assieme dello sviluppo territoriale del Cantone e ad assicurare l'indispensabile coordinamento interno (a livello di territorio cantonale) ed esterno (nei confronti della Confederazione, dei Cantoni e degli Stati vicini). L'esigenza di coordinamento esterno implica per ogni Cantone la necessità di collaborare con le autorità della Confederazione e dei Cantoni limitrofi allorché i rispettivi compiti interferiscono. Analoga collaborazione è prevista per i Cantoni di frontiera (come è il caso del Ticino) con le autorità regionali dei Paesi limitrofi, nella misura in cui i provvedimenti cantonali possono generare ripercussioni oltre confine⁸.

¹ Per una visione esaustiva, vedi: Cattaneo Beretta, P.; Celio, M. (2005) *Problemi attuali della pianificazione del territorio in Ticino - aspetti giuridici e tecnici*, Atti della serata di studio del 14 giugno 2005, CFP, Lugano.

² Art. 2 LPT.

³ Art. 1 LPT.

⁴ Art. 3 LPT.

⁵ Art. 4 LPT.

⁶ Art. 5 OPT

⁷ Art. 6 LPT

⁸ Art. 7 LPT

2. Il contenuto minimo voluto dalla Confederazione

La Legge federale impone ai Cantoni un contenuto minimo per il PD, e più precisamente:

“a. le modalità di coordinamento delle attività d’incidenza territoriale in vista dello sviluppo auspicabile;

⁹ Art. 8 LPT.

b. i tempi e i mezzi previsti per l’attuazione di questi compiti”⁹.

In base alla Legge federale, il PD è dunque essenzialmente un piano di coordinamento delle attività d’incidenza territoriale, cioè – secondo l’Ordinanza federale sulla pianificazione del territorio (OPT) – di tutte quelle attività che modificano o sono volte a conservare l’utilizzazione del suolo o l’insediamento¹⁰.

¹⁰ Art. 1 LPT.

Sempre secondo la citata Ordinanza, il processo di coordinamento comporta da un lato l’accertamento, a cura delle autorità di pianificazione, delle ripercussioni che le rispettive attività d’incidenza territoriale possono provocare, dall’altro la ricerca, sulla base di un’informazione e una reciproca collaborazione, di un equilibrio tra quelle attività che si escludono, si intralciano, si condizionano o si completano a vicenda¹¹. Il risultato di questo processo è consegnato nel PD. Esso fa riferimento in particolare ai “dati acquisiti” (concernono le attività d’incidenza territoriale già completamente coordinate), ai “risultati intermedi” (riguardano le modalità per coordinare tempestivamente quelle attività che non sono ancora coordinate) e alle “informazioni preliminari” (sono relative a quelle attività che possono avere rilevanti ripercussioni sull’utilizzazione del suolo, ma che non sono ancora sufficientemente circoscritte per essere convenientemente coordinate)¹².

¹¹ Art. 2 OPT.

¹² Art. 5 OPT.

Sono queste le indicazioni che, secondo la LPT e la relativa Ordinanza, devono obbligatoriamente figurare in ogni PD. L’esame della rispondenza dei Piani direttori cantonali con questi contenuti materiali minimi è svolto dalla Confederazione. Il Consiglio federale, o per sua delega il Dipartimento federale dell’ambiente, dei trasporti, dell’energia e delle comunicazioni (DATEC), verifica e approva i piani presentati dai singoli Cantoni¹³.

¹³ Art. 11 LPT.

Se la Confederazione impone ai Cantoni il contenuto minimo del PD, lascia però loro piena libertà di subordinare la propria pianificazione direttrice anche ad altri contenuti o esigenze supplementari¹⁴. L’approvazione dell’autorità federale e la procedura di conciliazione¹⁵ non sono tuttavia applicabili ai contenuti supplementari.

¹⁴ Vedi: SST (2006) Schede e rappresentazioni grafiche del Piano direttore, Revisione del PD, studio di base, Bellinzona.

¹⁵ Art. 12 LPT.

3. Il disciplinamento della procedura d’adozione

Conformemente alla Legge federale i Cantoni devono poi disciplinare la procedura d’adozione del Piano direttore¹⁶. Ai Cantoni è lasciata ampia facoltà di operare le scelte che loro meglio convengono (cfr. II.B.2).

¹⁶ Art. 10 LPT.

B. Il quadro di riferimento cantonale

È la Legge cantonale d'applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT), che regola l'allestimento e la procedura d'approvazione del PD.

I. Cosa dice la LALPT

La LALPT del 23 maggio 1990 fa del PD ticinese uno strumento di indirizzo delle singole politiche settoriali con effetti sul territorio:

“1. Il Piano direttore assicura una pianificazione coerente e continua del territorio cantonale ed è inteso in particolare a:

- a. determinare le grandi linee dell'organizzazione territoriale e dell'uso del suolo per un armonioso sviluppo socioeconomico ed il rispetto delle esigenze ambientali;
- b. garantire il necessario coordinamento delle pianificazioni cantonali, di queste con quelle federali, dei Cantoni e delle Regioni limitrofe e delle pianificazioni regionali e comunali tra di loro.

2. Esso si fonda sul Rapporto sugli indirizzi di sviluppo socioeconomico, di politica finanziaria e di organizzazione del territorio ed è coordinato con gli altri strumenti previsti dalla Legge sulla pianificazione cantonale”¹⁷.

La lettera a) precisa la funzione strategica del PD verso uno sviluppo armonioso del territorio, attento all'evoluzione socioeconomica e alle esigenze ambientali, mentre la lettera b) stabilisce il principio del coordinamento tra le pianificazioni ai differenti livelli istituzionali, ossia, nell'ordine, Confederazione, Cantone, Regioni e Comuni.

Il capoverso 2 del citato articolo della LALPT integra il Piano direttore nel quadro più ampio della pianificazione politica cantonale, in conformità con la Legge sulla pianificazione cantonale del 10 dicembre 1980 (LPC). Il PD, quale strumento della politica d'organizzazione e di sviluppo territoriale, trae così riferimento dagli indirizzi di sviluppo socioeconomico e di politica finanziaria del Cantone e completa gli strumenti della pianificazione politica cantonale affiancandosi al Rapporto sugli indirizzi (cfr. III.A.2), alle Linee direttive e al Piano finanziario quadriennali con i quali è coordinato¹⁸.

¹⁷ Art. 12 LALPT.

¹⁸ Art. I. e ss LPC.

2. L'attuale procedura di adozione

a. Adozione obiettivi pianificatori cantonali La procedura relativa alla revisione del PD ha preso avvio con la pubblicazione di *Un progetto per il Ticino* nel corso del 2005. I risultati della consultazione sono confluiti nel progetto di Piano direttore del settembre 2006, che comprende gli **obiettivi pianificatori** cantonali codificati in forma di legge, il **modello territoriale**, la prima versione del Rapporto esplicativo, alcune **schede** esemplificative, e le prime proposte della cartografia. Gli obiettivi pianificatori sono stati adottati dal Consiglio di Stato, che con il messaggio n. 5843 del 26 settembre 2006 li ha sottoposti al Gran Consiglio.

Il Governo ha fatto accompagnare gli obiettivi da un progetto di PD al fine di permettere al Legislativo di avere una visione d'insieme dello strumento, del quale gli obiettivi sono solo una delle componenti. Tale progetto era necessariamente parziale (in particolare diverse schede dovevano ancora essere elaborate), ma illustrava concretamente i nuovi orientamenti pianificatori.

Il Decreto cantonale d'adozione degli obiettivi pianificatori è stato approvato dopo alcuni emendamenti commissionali dal Gran Consiglio nella seduta del 26 giugno 2007. Scaduti i termini di referendum¹⁹, e cresciuto in giudicato il decreto, gli obiettivi sono stati pubblicati nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone²⁰ e sono entrati immediatamente in vigore.

¹⁹ Il referendum facoltativo è previsto dall'art. 16 LALPT.

²⁰ BU, vol.133, 41/2007, Bellinzona 24.8.2007.

²¹ Comprende anche l'adozione del programma di attuazione del PD (cfr. l.D).

²² Art. 18 LALPT.

²³ Art. 19 LALPT.

²⁴ Attualmente le schede sono adottate secondo la procedura qui descritta. Quelle che fossero ultimate dopo l'eventuale accoglimento del Legislativo della nuova procedura, spiegata in II.B.3, seguiranno invece quest'ultima.

²⁵ Art. 11 LPT.

²⁶ Vedi: DT/UG (2006) Progetto di revisione LALPT - documento per la consultazione esterna, pp 18 -21, 23 e 29 -30.

b. Adozione schede e rappresentazioni grafiche La parte operativa del PD²¹, ossia le schede e le **rappresentazioni grafiche**, è stata dapprima sottoposta alla procedura di informazione, consultazione e partecipazione e successivamente adottata dal Consiglio di Stato. Contro le schede di categoria "dati acquisiti" (cfr.VII. A.1.a), i Comuni, gli altri Enti pubblici e le Regioni interessate hanno diritto di presentare ricorso al Gran Consiglio²². Dunque solo in caso di ricorso la parte di PD contestata è sottoposta al Parlamento per esame e decisione (vedi schema in II.B.3.a).

Le schede e le rappresentazioni grafiche di categoria "risultati intermedi o informazioni preliminari" (cfr.VII.A.1.a) sono adottate solo dal Consiglio di Stato²³.

Quella appena descritta è la procedura attualmente in vigore. Nell'ambito della revisione della LALPT è stata tuttavia studiata e preparata una proposta di modifica di questa procedura con l'obiettivo di semplificare il processo²⁴: ne diciamo più avanti (cfr. II.B.3).

c. Approvazione da parte del Consiglio federale Non appena tutte le componenti della Parte costitutiva del Piano direttore – gli obiettivi pianificatori cantonali, le schede e le rappresentazioni grafiche – saranno adottate e cresciute in giudicato, il PD verrà sottoposto al Consiglio federale per approvazione.

È opportuno tuttavia rilevare che, conformemente alla legge federale²⁵, l'approvazione del Consiglio federale ha effetto costitutivo solo per i rapporti esterni al Cantone, con la Confederazione stessa e i Cantoni limitrofi. L'adozione cantonale degli obiettivi, delle schede e delle rappresentazioni grafiche di cui s'è detto produce già per contro i suoi effetti giuridici all'interno del Cantone.

3. La proposta di nuove procedure per le schede²⁶

Coerentemente con l'intero progetto di revisione della LALPT, è importante dare chiari segnali di alleggerimento anche nel quadro degli strumenti della pianificazione cantonale. La proposta mira dunque a semplificare dove possibile ogni passaggio delle varie procedure. Concerne perciò l'iter d'adozione delle schede di grado "dati acquisiti", l'iter d'adozione per le schede di grado "risultati intermedi" e "informazioni preliminari", l'iter di modifica o di aggiornamento di singole schede.

a. Schede di grado "dati acquisiti" Sin dalle prime discussioni, nel contesto dell'adozione del PD, sono emerse visioni non concordanti riguardo alle competenze di adozione delle diverse componenti del PD.

Se si può dire che v'è da sempre pieno accordo sulla competenza granconsigliare e sulla procedura legislativa di adozione degli obiettivi pianificatori cantonali, è

altrettanto evidente che i pareri divergono riguardo alle schede di grado “dati acquisiti”. L'Esecutivo – attestandosi su una visione dottrinale, ma anche pragmatica e condivisa dall'Ufficio federale – ha sempre sostenuto che le schede fossero uno strumento operativo e gestionale, la cui adozione e tenuta a giorno spetta al Consiglio di Stato. Il Legislativo considera invece che le schede integrino opzioni fondamentali di politica pianificatoria, sulle quali esige in ogni caso di esprimersi. Ciò avviene attualmente mediante l'esame dei ricorsi.

Il modello attualmente in vigore risale nella sua impostazione al 1995. Nel 2000 questa impostazione, che sancisce una competenza politica del Parlamento cantonale in materia di scelte pianificatorie, è stata ribadita dal Gran Consiglio, che ha respinto la proposta di modifica procedurale presentata dall'Esecutivo²⁷. Il Parlamento ha per contro introdotto una serie di termini d'ordine per l'evasione dei ricorsi.

Oggi la possibilità di ricorso su questo tipo di schede è prevista solo nei Cantoni Ticino e Soletta. Nel nostro Cantone questo rimedio giuridico risponde all'esigenza, da sempre sostenuta dal Legislativo, di esercitare un potere di decisione anche sulle schede. Ciononostante, sia il Governo sia il Parlamento riconoscono che questo diritto di ricorso genera procedure complesse e tempi lunghi. È peraltro condiviso il giudizio secondo il quale questi tempi di adozione troppo lunghi provocano una almeno parziale inefficacia del PD. Riallacciandosi a un'iniziativa parlamentare generica²⁸, la nuova proposta del CdS prevede perciò l'eliminazione del ricorso al Gran Consiglio con contestuale assegnazione della integrale competenza di adozione delle schede al Gran Consiglio stesso.

²⁷ Messaggio n. 4831 del 22.12.1998 e relativo rapporto della Commissione della Pianificazione del 19.10.2000.

²⁸ Iniziativa parlamentare generica di Thomas Arn e cofirmatari del 6.11.2000 per una nuova procedura di approvazione delle schede di categoria dato acquisito del Piano direttore cantonale.

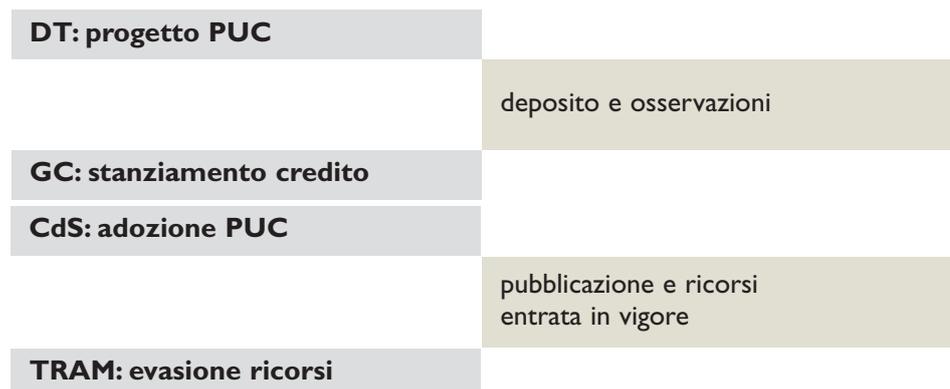
**Procedure schede PD
a confronto**

Procedura in vigore	Proposta respinta nel 2000	Attuale proposta di nuova procedura
CdS: progetto scheda pubblicazione + osservazioni	DT: progetto scheda pubblicazione + osservazioni	CdS: progetto scheda pubblicazione + osservazioni
CdS: adozione pubblicazione + ricorsi	CdS: adozioni	CdS: messaggio per adozione schede
GC: decisione su ricorsi		GC: adozione

Tale ipotesi è inscindibilmente legata alla proposta di modifica della procedura di **Piano d'utilizzazione cantonale** (PUC). Infatti, se con il passo prospettato la sostanziale titolarità del PD passerà al Gran Consiglio, occorre di converso che tutti gli atti pianificatori di applicazione ed attuazione del piano a livello cantonale vengano assegnati al Consiglio di Stato.

D'un canto si mira a conferire al PUC una vera dignità di strumento d'azione cantonale, abbandonando il ritegno che l'ha sempre collocato fra gli strumenti sussidiari. Dall'altro, con la soluzione proposta, si velocizza di molto il piano senza mutare nella sostanza le facoltà di controllo da parte del Parlamento.

Occorre infatti riconoscere che, di regola, il PUC attua e concreta scelte di strategia e di posizionamento già operate a livello di schede di PD. Di fatto il momento concettuale di esercizio della politica della pianificazione del territorio è quello della pianificazione direttrice operativa, mentre il PUC è semplice strumento d'attuazione. Così è stato per i cinque piani in vigore e così si prospetta anche per l'evoluzione futura. Inoltre, va riconosciuta l'importanza del controllo operato dal Gran Consiglio mediante le decisioni di concessione dei crediti di realizzazione.



Questa procedura si apparenta peraltro al nuovo sistema proposto per l'adozione del progetto stradale nel contesto della revisione della Legge sulle strade, promossa con la Legge cantonale sul coordinamento delle procedure.

b. Schede “risultati intermedi” e schede “informazioni preliminari” Si propone di tralasciare la procedura di informazione e partecipazione per questi due tipi di scheda.

Il Governo ritiene infatti di non voler imporre un doppio procedurale che raramente si è rivelato utile. In effetti la procedura di consultazione si svolge in ogni caso sulla scheda di dato acquisito, che configura lo sviluppo maturo di queste categorie; è quindi inutile ripeterla più volte. Queste schede saranno elaborate dal Dipartimento – il quale potrà comunque decidere se o in che forma coinvolgere la popolazione – e adottate direttamente dal Consiglio di Stato.

c. Modifiche di singole schede La modifica delle schede “dati acquisiti” richiede spesso procedure impegnative. Una velocizzazione può essere raggiunta applicando quanto più possibile alle modifiche minori (che il diritto federale chiama aggiornamenti²⁹) una procedura semplificata.

La possibilità di far più spesso capo a questi aggiornamenti è legata alla formulazione della scheda, la quale, a livello di indicazione degli indirizzi o di ripartizione dei compiti, dovrà conferire un margine operativo all'interno del quale attuare la modifica senza che si tratti di un adattamento.

Si propone dunque di definire tre diversi casi di modifica con le relative procedure:

- revisione globale con procedura d'adozione
- adattamento (o adeguamento); indica le nuove schede o le modifiche di più ampio respiro, comportanti un cambiamento importante del contenuto della scheda (indirizzi, ripartizione dei compiti, misure); con procedura d'adozione.
- aggiornamento, indica le piccole modifiche attuate eseguendo le istruzioni della scheda medesima (o le modifiche alla parte non vincolante); con procedura semplificata, cioè adozione diretta da parte del Consiglio di Stato.

²⁹ Art. 11 cpv. 3 OPT.