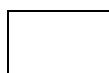





Sviluppo e contenibilità del PR

Rete urbana



 Sfondo bianco:
testo informativo

 Sfondo grigio:
testo vincolante

Grado di consolidamento

- Informazione preliminare
- Risultato intermedio
- Dato acquisito

Versione del 01.09.2016

La data si riferisce all'entrata in vigore delle ultime modifiche della scheda ai sensi della Legge sullo sviluppo territoriale. Complementi d'informazione sulla cronologia completa delle procedure relative alla scheda possono essere richiesti all'Ufficio del Piano direttore.

Istanze responsabili

Sezione dello sviluppo territoriale

Istanze con compiti da svolgere

tutti i Comuni

Obiettivi del Piano direttore

12, 1, 2, 3, 6, 11, 15

Schede correlate

PI, RI, R10, M7

Cartografia

Nessun riferimento cartografico

Tempi e mezzi

Il Programma d'attuazione - consultabile sul sito Internet, www.ti.ch/pd, oppure presso l'Ufficio del Piano direttore - informa sui tempi e sui mezzi.



I. Situazione, problemi, sfide

Premessa

La legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT, art. 15) stabilisce che per determinare il dimensionamento della zona edificabile di un Piano regolatore (PR) bisogna tener conto dei terreni già ampiamente edificati e di quelli che nei successivi 15 anni, stando a prognosi attendibili e documentate, saranno edificati o urbanizzati. In questo modo si vuole controllare la tendenza alla dispersione della costruzione, in ossequio al principio dell'uso appropriato e parsimonioso del suolo sancito dalla Costituzione federale (art. 75).

Un uso parsimonioso del suolo permette di soddisfare i bisogni sociali ed economici della comunità in modo proporzionato e lungimirante (LPT, art. 3 cpv. 3).

Il dimensionamento del PR è determinante per lo sviluppo territoriale e finanziario di una collettività: più la zona edificabile è sovradimensionata in termini di estensione rispetto agli effettivi bisogni sociali ed economici, maggiore sarà il carico finanziario per la realizzazione di infrastrutture, segnatamente quelle adibite alla mobilità, e inferiore la propensione a densificare l'insediamento.

In estrema sintesi, la concentrazione dell'insediamento è il requisito principale di uno sviluppo territoriale sostenibile (ARE 2005, v. scheda R1). La presenza di una quota elevata di residenze secondarie all'interno della zona edificabile è contraria a questo principio in virtù della bassa intensità di utilizzo delle residenze secondarie se comparata a quella dei letti negli alberghi. Inoltre, il conflitto tra la residenza primaria e secondaria è maggiore nelle regioni funzionali più centrali.

Situazione e problemi

Dimensionamento eccessivo delle zone edificabili residenziali e di attività nei PR ticinesi

L'eccessivo dimensionamento delle zone edificabili dei comuni ticinesi ha numerose cause. L'abbandono dell'agricoltura nel corso dello scorso secolo è stato particolarmente marcato nel nostro cantone a causa dell'esiguità del territorio pianeggiante che rende scarse le zone agricole destinate alla coltivazione intensiva e redditizia (l'eccezione più importante è rappresentata dal Piano di Magadino). Tale premessa morfologica ha favorito, a partire dal secondo dopoguerra e prima del 1971, l'abbandono dell'agricoltura è stata accompagnata dall'edificazione sparsa sui terreni non più coltivati. Nel 1971 è entrata in vigore la Legge federale contro l'inquinamento delle acque, che richiedeva l'allestimento di perimetri provvisori delle canalizzazioni. La sua applicazione è avvenuta tenendo conto della già avvenuta dispersione dell'insediamento: i perimetri delle canalizzazioni hanno quindi sancito sul nascere della pianificazione l'edificabilità di ampi perimetri, sovradimensionati rispetto ai bisogni, prescindendo quindi da una valutazione oggettiva di un commisurato dimensionamento. Inoltre, l'ampiezza della zona edificabile ha impedito, anche per motivi finanziari, la tempestiva urbanizzazione dei quartieri prima dell'edificazione dei fondi, per cui l'insediamento si è sviluppato in modo disordinato e disperso. Contrariamente a quanto avvenuto in altri cantoni, in Ticino non si è applicata la distinzione tra le aree edificabili più vicine al nucleo e quelle di riserva, da liberare a tappe contemporaneamente alla loro urbanizzazione.

Il PD 90 denunciava il sovradimensionamento delle zone edificabili e i rischi di un'edificazione dispersa. L'obiettivo di contenere le zone edificabili entro i limiti indicati dai PR allora in vigore è stato sostanzialmente raggiunto, anche se con notevoli sforzi, in quanto le revisioni dei PR propongono costantemente estensioni della zona edificabile. Per contro i tentativi di *dezonare* alcune zone industriali ritenute sovrabbondanti restituendole all'agricoltura (v. scheda P8) sono stati parzialmente respinti dal Gran Consiglio nel 1993.

Dal 1989 è in vigore la Legge sulla conservazione del territorio agricolo che prevede un meccanismo di compensazione, reale o pecuniario, in caso di azzonamento di un terreno agricolo.

La riserva all'interno delle zone edificabili o potenziale insediativo inutilizzato, viene calcolato nel seguente modo: (potenziale massimo attuabile attraverso lo sfruttamento dei parametri edificatori) – (contenuti attuali nelle zone edificabili). La stima aggiornata al 2007 indica che il 38% delle potenzialità delle zone residenziali e il 50% per le zone di attività è ancora disponibile. La media per l'insieme della zona edificabile è del 40%.

Negli ultimi anni la riserva è rimasta costante in quanto l'occupazione delle zone edificabili è stata compensata dall'aumento degli indici di sfruttamento che hanno provocato un incremento della contenibilità dei PR.

Complessivamente nel Cantone sono attualmente (2007) presenti 680'000 *unità insediative* (composte per il 45% da residenti, per il 22% da addetti e per il restante 33% da letti turistici). Le *unità insediative* situate fuori zona sono 77'000, quelle situate nelle zone per edifici e attrezzature pubbliche sono 30'000, composte prevalentemente da addetti, mentre quelle situate all'interno delle zone residenziali o lavorative sono 570'000 unità. Queste ultime zone sono preposte a garantire le possibilità di sviluppo dell'insediamento. La loro capacità teorica (a saturazione di tutti i PR) è di 940'000 *unità insediative* per cui le riserve ancora disponibili sono stimate in 370'000 unità, che rappresentano il 40% della contenibilità complessiva (residenziale e di attività).

Considerato che nei prossimi 10-15 anni (2010-2025) si stima una crescita di circa 85'000 unità insediative, le riserve attuali risultano essere sovrabbondanti. Esse sono distribuite su tutto il territorio cantonale: non ci sono regioni o comprensori con chiara penuria di zone edificabili. I rari comuni con un potenziale esaurito o quasi esaurito sono circondati da comuni le cui riserve rientrano nella media cantonale. Si pensi a titolo di esempio che nei centri degli agglomerati le riserve ammontano pur sempre al 30%.

L'attuale estensione dei Piani regolatori non dovrebbe quindi essere incrementata.

Il fenomeno della residenza secondaria

Il Ticino è il terzo cantone quanto a percentuale di residenze secondarie, dopo Vallese e Grigioni, ma con la differenza che, rispetto a quest'ultimi, nel nostro Cantone le maggiori destinazioni turistiche sono situate attorno ai laghi, quindi in pianura e a diretto contatto con la residenza primaria e le attività economiche.

I problemi della proliferazione delle residenze secondarie all'interno delle zone edificabili sono numerosi e comprendono la pressione sul dimensionamento del PR, la conservazione delle caratteristiche del paesaggio, la promozione del turismo alberghiero che consente un uso più intensivo, l'aumento dei prezzi immobiliari e degli affitti e il carico sui domiciliati di una quota importante dei costi di urbanizzazione.

Il PD 90 si avvaleva di uno studio di base del 1986 che definiva, per i singoli spazi funzionali (v. scheda R1), le soglie della percentuale di residenze secondarie oltre le quali i comuni dovevano intervenire. A seguito di questo studio di base e di una "norma tipo" pubblicata dal Dipartimento del territorio, nel giro di una decina di anni un centinaio di comuni si è dotato di una normativa di PR limitante la residenza secondaria.

La Confederazione, a seguito della prospettata abrogazione della Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, impone l'obbligo per i PD di affrontare il problema e al riguardo sta elaborando delle direttive per uniformare e migliorare l'efficacia delle misure. Il Consiglio di Stato ribadisce la necessità di modulare le misure a dipendenza della vocazione dei singoli comparti territoriali in termini di funzioni urbane, come indicato nello studio di base 1986. In attesa dell'elaborazione delle direttive federali e del conseguente aggiornamento dello studio di base cantonale, il PD completa le indicazioni elaborate nel 1986 istituendo l'obbligo per i comuni nei quali la soglia del 30% di residenza secondaria è superata all'interno di una delle sue zone edificabili, di analizzare il problema e se del caso proporre adeguate misure nell'ambito delle revisioni del PR o di sue varianti.

Conseguenze della costruzione diffusa

Le conseguenze della costruzione diffusa sono molteplici e particolarmente negative sotto il profilo dell'interesse pubblico. L'estensione eccessiva dei PR riduce i comparti liberi dall'edificazione producendo effetti negativi sul paesaggio (v. anche schede P1, e P2). Essa genera una maggiore domanda di mobilità, specie quella individuale, e non consente l'attuazione di un sistema della mobilità sostenibile, fondata sul trasporto pubblico (v. anche schede R1 e M7). Una copertura diffusa del suolo limita l'infiltrazione appropriata dell'acqua piovana e la conseguente alimentazione delle falde acquifere (v. scheda V2).

Un'analisi condotta nel 2004 su sei comuni ticinesi (DPTM 2004) ha evidenziato come in numerosi casi l'azzonamento sovradimensionato, oltre a non avere generato il gettito fiscale atteso, ha inciso pesantemente sulle casse comunali. A ciò va aggiunto il ritardo nell'urbanizzazione e la conseguente scadente qualità urbanistica.

Sfide

Nei prossimi anni lo sviluppo degli insediamenti dovrà concentrarsi all'interno delle attuali zone edificabili. Le *aree centrali e suburbane*, così come codificate negli spazi funzionali (v. scheda R1), vanno densificate in modo appropriato e conformemente alla qualità urbanistica (v. scheda R10), in consonanza con le strategie di sviluppo dei comparti urbani prossimi ai mezzi di trasporto pubblico (v. scheda M7). Pure le aree dismesse vanno adeguatamente riutilizzate (v. schede R7 e R8). L'eventuale estensione delle zone edificabili va definita nel rispetto del paesaggio (schede P1 e P2), tenendo anche conto delle linee di forza del paesaggio (scheda P1, misura 3.3). Va infine scoraggiata la tesaurizzazione dei terreni edificabili. Nei comparti con una percentuale elevata di residenze secondarie vanno predisposte misure a limitazione del fenomeno, mentre le varie forme di alloggio sociale vanno promosse attraverso gli strumenti della pianificazione locale, ivi comprese le forme di pianificazione negoziata.

Il ritardo nella realizzazione delle opere di urbanizzazione va colmato attraverso:

- l'urbanizzazione della zona edificabile non ancora urbanizzata;
- il recupero delle parti già urbanizzate;
- l'incremento degli investimenti per l'urbanizzazione, ivi compresi quelli destinati agli spazi pubblici (vedi scheda R10).

In tutto il Cantone è quindi necessario promuovere l'uso parsimonioso del suolo, la qualità dell'insediamento e del paesaggio.

2. Indirizzi

2.1 Dimensionamento delle zone edificabili

- a. Nell'orizzonte temporale del Piano direttore, in conformità con la Legge federale sulla pianificazione del territorio e il Modello territoriale del PD (v. scheda R1), le zone edificabili non devono essere di principio ampliate.
- b. È possibile derogare a tale principio solo nei casi in cui:
 - è dimostrata una penuria di riserve di contenibilità a livello locale e nel comprensorio funzionale di riferimento;
 - le altre modalità attuative (densificazione, recupero delle aree dismesse) sono insufficienti o impossibili;
 - la proposta di azionamento è necessaria al perseguimento dello sviluppo territoriale auspicato espresso nel Modello territoriale (scheda R1);
 - l'accessibilità ai mezzi pubblici di trasporto è garantita (v. schede M1 e M7);
 - la proposta di azionamento è compatibile con le linee di forza del paesaggio (v. scheda P1, punto 3.3);
 - non ci sono interessi preponderanti contrari.
- c. Vanno sostenute prioritariamente le operazioni di promozione mirata (ad esempio attraverso la costituzione di una ZEIC, la stipulazione di contratti di edificazione, la promozione dell'alloggio sociale, ecc.).

2.2 Calcolo del potenziale insediativo

Per la valutazione del potenziale insediativo residenziale e lavorativo del PR si tiene conto:

- a. delle superfici edificabili libere;
- b. delle riserve nei comparti già edificati;
- c. delle possibilità di densificazione entro un quadro di qualità urbanistica;
- d. delle *unità insediative* fuori zona edificabile;
- e. dei costi dell'urbanizzazione e di quelli della realizzazione del PR;
- f. dell'incidenza della residenza secondaria;
- g. delle riserve su scala del comprensorio funzionale di riferimento.

2.3 Garanzia della sostenibilità finanziaria del PR

Il programma di realizzazione fornisce una stima dei costi di realizzazione del PR (revisione o variante importante), l'indicazione dei contributi causali e dei sussidi e la valutazione della sostenibilità finanziaria per il Comune (v. Direttiva "La sostenibilità finanziaria dei Piani regolatori e il Programma di realizzazione").

2.4 Limitazione delle residenze secondarie e politica dell'alloggio

- a. La proliferazione delle residenze secondarie è regolata ai sensi dell'art. 75b e dell'art. 197 cpv 9 CF e delimitata in base alle prescrizioni federali in materia di residenze secondarie.
- b. I provvedimenti sono coordinati a livello intercomunale.
- c. Inoltre, i Comuni nei quali la percentuale delle residenze secondarie raggiunge la soglia del 30% rispetto agli alloggi già costruiti all'interno di una determinata

2. Indirizzi

zona edificabile, devono affrontare la situazione attraverso il loro PR e se del caso approntare i provvedimenti necessari.

- d. Misure a favore dell'alloggio (a pigione moderata, destinati alla popolazione anziana o altre forme di alloggio sociale) vanno incoraggiate attraverso il Piano regolatore, tramite la definizione delle utilizzazioni, anche attraverso la pianificazione negoziata, ad esempio nell'ambito delle operazioni di densificazione e di recupero delle aree dismesse.

3. Misure

3.1 Strumenti per il calcolo del potenziale insediativo e della sostenibilità finanziaria della pianificazione locale

- a. Il Rapporto di pianificazione allestito dai Comuni comprende l'aggiornamento della tabella di contenibilità, del compendio sullo stato dell'urbanizzazione e dei dati conoscitivi sugli usi e contenuti effettivi della zona edificabile e del fuori zona.
- b. Il Programma di realizzazione include la valutazione della sostenibilità finanziaria del PR (revisione o variante importante) e include il Piano di urbanizzazione ai sensi della LPT (vedi direttiva "La sostenibilità finanziaria dei Piani regolatori e il programma di realizzazione").
- c. La statistica cantonale della contenibilità dei PR e gli strumenti della pianificazione intercomunale (schede di PD, PUC, PR intercomunali, ...) permettono di effettuare una valutazione regionale del potenziale insediativo.

3.2 Densificazione, aree dismesse e qualità urbanistica

- a. Nelle aree ben servite dai mezzi di trasporto pubblico (v. scheda M7) e in quelle centrali indicate dal Modello territoriale (v. scheda R1), dagli scenari auspicati dell'organizzazione territoriale degli agglomerati (v. schede R/M 2-5) e dalle schede R7 e R8 per le zone di potenziale sviluppo, va promossa un'adeguata densificazione tramite commisurata definizione dell'*indice di sfruttamento* (I.s.).

L'I.s. è uno strumento indispensabile per definire la densità, in quanto, rispetto a altri indici edificatori, garantisce tendenzialmente una migliore qualità del costruito. Dove necessario va introdotto l'I.s. minimo.

- b. Va promosso il recupero o la conversione delle aree dismesse.
- c. Misure di densificazione, o di recupero delle aree dismesse, non devono andare a scapito della qualità urbanistica e di vita. Esse si fondano su un'adeguata lettura paesaggistica e territoriale (vedi anche scheda R10).
- d. Più in generale, le misure vanno attuate a dipendenza della gerarchia espressa dagli spazi funzionali.

3. Misure

3.3 Riduzione delle zone edificabili

Se l'attuale estensione del PR provoca un pregiudizio agli scopi della pianificazione, per quanto possibile devono essere previste riduzioni della zona edificabile secondo i disposti della dottrina e della giurisprudenza.

3.4 Compenso agricolo

Il compenso agricolo va attuato nei limiti del possibile in modo reale ai sensi della Legge cantonale sulla conservazione del territorio agricolo (LTAgr). Nel quadro delle pianificazioni regionali e intercomunali, va promosso il compenso agricolo reale intercomunale.

3.5 Attuazione

Ulteriori misure per promuovere l'uso adeguato delle zone edificabili esistenti e ostacolare la loro tesaurizzazione sono:

3.5	Misura	Cons.
a.	La tempestiva urbanizzazione delle zone edificabili ai sensi della Legge di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio	Da
b.	L'applicazione delle misure tendenti a far partecipare i proprietari fondiari ai costi di urbanizzazione e alle migliorie	Da
c.	La promozione di un ruolo attivo sul mercato immobiliare da parte dell'ente pubblico anche mediante la delimitazione di zone di interesse comunale (ZEIC)	Da
d.	L'uso di contratti di edificazione	Ri
e.	La pianificazione negoziata	Da
f.	Il prelievo delle plusvalenze derivanti dalla pianificazione territoriale in termini monetari	Ri
g.	Il prelievo delle plusvalenze derivanti dalla pianificazione territoriale in termini di concessioni reali a favore dell'interesse pubblico	Da
h.	La promozione della ricomposizione particellare	Da

4. Compiti

4.1 Livello cantonale

Il Dipartimento del territorio, il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio:

- a. tengono conto degli indirizzi e delle misure indicate in questa scheda nell'ambito dell'adozione o dell'approvazione degli atti pianificatori, secondo la loro competenza.

La Sezione dello sviluppo territoriale:

- b. applica misure e indirizzi di questa scheda nella pianificazione di competenza cantonale;
- c. verifica la conformità della pianificazione locale con gli indirizzi di questa scheda nell'ambito della consulenza ai Comuni e dell'esame del PR;
- d. verifica l'opportunità di ridurre le zone edificabili nell'ambito dell'esame del PR;
- e. elabora un inventario delle aree dismesse più importanti;
- f. elabora statistiche e rapporti sulle riserve comprensoriali;
- g. aggiorna le direttive sulle residenze secondarie.

4.2 Livello comunale

I Comuni:

elaborano gli atti pianificatori di loro competenza applicando gli indirizzi di questa scheda.

4.3 Altri

Proprietari fondiari:

possono collaborare nella ricerca di soluzioni concordate.

5. Documenti di riferimento e allegati

Norme legislative principali

Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), 22.6.1979.
 Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE), 16.12.1983.
 Legge sullo sviluppo territoriale (Lst), 21.6.2011.
 Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst), 20.12.2011.
 Legge cantonale sulla conservazione del territorio agricolo (LTAgr), 19.12.1989.

Documenti di riferimento

Rapporti esplicativi

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO e DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI: La sostenibilità finanziaria dei Piani regolatori e il Programma di realizzazione, Direttive Piani regolatori, Bellinzona, 2007. www.ti.ch/DT/DSTM/SST/Temi/Direttive/

UFFICIO FEDERALE DELLO SVILUPPO TERRITORIALE (ARE): Rapporto sullo sviluppo territoriale 2005, Berna, 2005.

CONSIGLIO DI STATO: Piano direttore cantonale. Allegato 3: Progetto di piano d'indirizzo cantonale per le residenze secondarie, Bellinzona 1986.

DIPARTIMENTO DELL'AMBIENTE: Il vincolo di destinazione per residenze primarie. Bollettino n. 5. Bellinzona, 1986.

Altri documenti

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO: *Comparti delle stazioni: una sfida urbanistica*. Bellinzona, 2013.

REGIONALPLANUNG ZUERICH UND UMGEBUNG - RZU, *Qualitätsvolle innere Verdichtung, Anregungen für die Praxis*, 2008.

MAGNAGO LAMPUGNANI. V., KELLER, T., BUSER, B. (Ed.): *Städtische Dichte*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2007.

MORETTI, R.: *I piani regolatori ticinesi: c'è ancora spazio per il nostro futuro*, in: "Dati, statistiche e società", Bellinzona, 2005, anno V - N.2.

WINKLER, G.: *Un remède à la dispersion des constructions: le contingentement de la zone à bâtir en tant qu'instrument économique*, Mémoire de licence en Droit, Université de Neuchâtel, Neuchâtel, 2005.

ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMENAGEMENT NATIONAL (ASPAN): *Maîtrise de l'urbanisation par le biais des plans directeurs cantonaux - un aperçu*, in "Territoire & environnement", Berna, 2004, 5/2004.

ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMENAGEMENT NATIONAL (ASPAN): *Des instruments économiques pour promouvoir une urbanisation dans le respect du développement durable?* in: "Informations VLP/ASPAN", Berne, 2004, 7/2004.

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO: *Costi infrastrutturali e sviluppo del Comune* (a cura di Planidea SA, Canobbio e MGF Consulenze SA, Lugano), Bellinzona, 2004.

DIVISIONE DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E SEZIONE DELLA MOBILITÀ (DPTSM): *Costi infrastrutturali e sviluppo del Comune*, supplemento alla rivista "Dati, statistiche e società", Bellinzona, 2004, anno IV - N.3.

ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMENAGEMENT NATIONAL (ASPAN): *Délimitation et dimensionnement des zones à bâtir*, in: "Territoire & environnement", Berne, 2002, 9/2002.

DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS : *Concept d'urbanisation pour renforcer le développement du canton de Fribourg*, Fribourg, 2000.

ASSOCIAZIONE SVIZZERA PER LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO (ASPAN) e DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO: *Parte teorica*, in: "Vivere il territorio", Bellinzona, 1999, pp.31-92.

ABTEILUNG KANTONALPLANUNG Kt. ZÜRICH: *Siedlungsentwicklung*, in: "Raumbeobachtung", Heft 20, Zürich, 1998.