

numero			Bellinzona
1970	cl	1	13 maggio 2015
			Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale dello sviluppo
territoriale ARE
3003 Berna

e-mail: info@are.admin.ch

Seconda fase della revisione della *Legge federale sulla pianificazione del territorio*

Gentili signore,
egregi signori,

vi ringraziamo per averci dato l'opportunità di esprimere la nostra opinione in merito alla seconda fase della revisione *della Legge federale sulla pianificazione del territorio* (in seguito LPT2).

La nostra presa di posizione si articola in tre capitoli:

1. Posizione generale nei confronti della LPT2;
2. Osservazioni sui temi principali della LPT2;
3. Conclusione

1. Posizione generale nei confronti della LPT2

La prima fase della revisione della *Legge federale sulla pianificazione del territorio* (in seguito LPT1, entrata in vigore il 1° maggio 2014) ha individuato un obiettivo chiaro e condivisibile – frenare la dispersione degli insediamenti e quindi utilizzare in maniera sostenibile il suolo – e formulato dei nuovi disposti giuridici concreti, che tengono conto delle competenze e dei ruoli della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

Dopo avere analizzato la documentazione non ci è possibile riconoscere analoghi pregi per il progetto di legge in consultazione: per i motivi sintetizzati in questo capitolo e precisati nel capitolo 2, **le modifiche proposte con la LPT2 non sono né sostenibili né condivise.**

In ragione di questa posizione generale si rinuncia ad un commento articolo per articolo della LPT2.

1.1 Non si intravedono obiettivi o problemi concreti che giustifichino la LPT2

La LPT2 appare come un assemblaggio di prescrizioni puntuali su singoli temi emersi negli ultimi anni nel dibattito sulla pianificazione del territorio: biodiversità, spazi funzionali, energia, pericoli naturali, coesione sociale, trasporti, sottosuolo, agricoltura, foreste, smaltimento dei rifiuti.

Molti di questi temi sono già trattati in modo approfondito da altre legislazioni settoriali federali. Inoltre, la legislazione e il Piano direttore ticinese (come per altro in diversi altri Cantoni) affrontano e coordinano già tali temi, senza che essi siano esplicitamente citati nella LPT, poiché derivano dai suoi principi generali.

Nel modo di procedere adottato con le proposte di modifica si intravede il forte rischio che la LPT perda il suo carattere di legge-quadro, caratterizzata da una visione generale lungimirante su come si vuole gestire il territorio e da principi applicabili a lungo termine, per assumere un ruolo di ricettacolo di prescrizioni formali e non coordinate che la appesantiscono, richiedono aggiornamenti continui e, aspetto più grave, ne indeboliscono l'applicazione, l'efficacia e il carattere di guida.

1.2 La documentazione è carente sull'applicabilità, le conseguenze e l'efficacia delle misure

Dall'analisi della documentazione emerge un carattere marcatamente teorico della LPT2 che non si confronta con l'attuale impostazione degli strumenti pianificatori, con la realtà del territorio, con le differenti caratteristiche geografiche, giuridiche e organizzative dei Cantoni, nonché con le capacità e le risorse dei servizi cantonali e federali. Illustreremo nel capitolo 2 gli esempi a dimostrazione dello scollamento che riteniamo esistere tra le norme proposte e la realtà operativa della pianificazione (effetti dei piani settoriali federali sulla pianificazione locale, norme relative alla gestione delle domande fuori zona edificabile, ruolo degli uffici federali nella pianificazione degli spazi funzionali ecc.). In generale rileviamo come manchi la dimostrazione della plausibilità e dell'efficacia delle misure proposte: la LPT2 risulta dunque un progetto immaturo.

1.3 Traspare uno spirito di controllo da parte della Confederazione, con un atteggiamento squilibrato e un risultato artificioso

Con la LPT2 emerge la volontà della Confederazione di esercitare un maggiore controllo e impatto nella pianificazione dei Cantoni (Piani direttori) e dei Comuni (Piani regolatori). Ne sono indice l'intenzione di incidere sulle scelte di pianificazione locale tramite i piani settoriali, di rendere partecipi gli uffici federali delle procedure di domande di costruzione fuori zona edificabile, di sostituirsi ai Cantoni nella conduzione di pianificazioni di spazi funzionali intercantonali e di rendere vincolanti i Piani direttori solo con l'approvazione federale.

Il testo di legge evidenzia tuttavia una profonda contraddizione: da un lato la Confederazione fissa regole e nuovi oneri per i Cantoni, dall'altro crea le premesse per potersi sottrarre a quelle stesse regole che impone ai Cantoni. Ne è un eloquente esempio quanto la LPT2 prevede per la difesa delle superfici d'avvicendamento colturale (SAC). La rigida regola imposta ai Cantoni del compenso di superfici SAC è accompagnata da eccezioni a beneficio della Confederazione, la quale, per interessi propri, non solo potrebbe sottrarsi al compenso ma potrebbe ammettere,

per progetti d'importanza nazionale, la diminuzione del contingente SAC assegnato ad ogni Cantone

Allo scopo di attribuirsi un ruolo più attivo e più voce in capitolo in ambito pianificatorio, la Confederazione, per il tramite della LPT, sembra volere modificare - senza valutarne in modo esplicito e compiuto gli effetti - l'attuale impostazione giuridica che attribuisce chiaramente ai Cantoni la competenza e i compiti di pianificazione territoriale.

Il Cantone Ticino non è chiuso alla possibilità che la Confederazione diventi un partner più attivo nella pianificazione del territorio, soprattutto per quanto riguarda il coordinamento tra i diversi Cantoni e la garanzia di uno sviluppo del territorio coerente sul piano nazionale. Nuove forme di collaborazione vanno tuttavia ricercate nel pieno rispetto dei ruoli e delle competenze assegnate, evitando forzature e, soprattutto, approcci centralizzanti poco consoni alla nostra tradizione politica e, soprattutto, privi di dimostrata maggiore efficienza.

1.4 Le informazioni nella versione italiana sono poco curate e incidono in maniera negativa sulla loro comprensione

La versione italiana della documentazione presenta degli errori di traduzione e delle incongruenze con la versione tedesca (in parte segnalate nel capitolo 2). Le negative conseguenze pratiche di tali imprecisioni si traducono in difficoltà o impossibilità di comprendere i testi e, in ultima sostanza, di applicare i disposti.

Per migliorare la comunicazione fra Cantone e Confederazione, facilitare la comprensione reciproca e limitare i fraintendimenti, è indispensabile che la Confederazione si doti di risorse e strumenti per la redazione corretta dei documenti in italiano.

2. Osservazioni sui temi principali della LPT2

2.1 Collaborazione fra Enti, pianificazioni comuni e in spazi funzionali

Il progetto di legge richiama la necessità di coordinare tempestivamente le pianificazioni dei vari livelli istituzionali (Confederazione, Cantoni e Comuni, art. 2a) e di condurre pianificazioni su spazi che oltrepassano i confini giurisdizionali (art. 5a, art. 5b, art. 1 cpv 2 lett. c^{bis}, art. 8 cpv 1 lett. a^{bis}).

Esprimiamo il nostro consenso sul principio della collaborazione tempestiva fra i diversi livelli istituzionali. Non comprendiamo tuttavia come la Confederazione possa conciliare questo corretto principio con alcune delle proposte contenute nella legge, che sembrano invece contraddirlo (ad esempio l'effetto diretto dei piani settoriali federali sui Piani regolatori o di utilizzazione).

La collaborazione fra Enti nell'ambito della pianificazione del territorio si concretizza applicando il principio di sussidiarietà (art. 5a Costituzione svizzera). I progetti federali da ancorare nei Piani settoriali sono pianificati in collaborazione con Cantoni e consultando i Comuni secondo la procedura prevista dall'OPT (art. 17 – art. 21). Gli stessi sono poi ripresi nei Piani direttori cantonali diventando vincolanti per i Piani regolatori comunali. Con le prescrizioni della LPT2 sugli spazi riservati ai progetti federali, il principio della collaborazione fra Enti diventa puramente declamatorio.

La LPT2 consolida la possibilità di pianificazioni comuni. Si tratta di un esercizio meramente formale: tali pianificazioni sono già oggi possibili - ed effettive - per il fatto che scaturiscono dagli scopi, dai principi e dall'essenza stessa della LPT. Si pensi per esempio ai Programmi d'agglomerato o ai Progetti modello a scala nazionale, alla pianificazioni intercomunali, ai piani comprensoriali o alle pianificazioni, integrate nel Piano direttore ticinese, riguardanti i poli di sviluppo economico, i grandi generatori di traffico, le rive dei laghi, le aree di svago di prossimità ecc. Appare inoltre ridondante e indice di formalismo la specifica che le pianificazioni comuni diventano vincolanti solo se integrate negli strumenti giuridici stabiliti dalla LPT (art. 5b cpv 2).

L'art. 5a è dedicato alla *Strategia di sviluppo territoriale Svizzera*. Nel 2012 Confederazione, Cantoni, Comuni e Città hanno adottato il *Progetto territoriale Svizzera*, ed è questo il documento cui dovrebbe essere fatto riferimento, senza inventare altre denominazioni che inducono solo ad insicurezza interpretativa.

Lo scrivente Consiglio è profondamente critico sulle **proposte riguardanti la pianificazione in spazi funzionali**: la LPT2 dimostra proprio in quest'ambito il suo carattere formale, carente nel merito e difficilmente applicabile per quanto riguarda le competenze.

In primo luogo si segnala come, dal profilo della logica, non vi sia la necessità di distinguere fra *pianificazioni comuni* e *spazi funzionali*. In un'ottica territoriale, gli spazi funzionali sono una categoria di pianificazioni comuni su comparti caratterizzati da forti interrelazioni settoriali.

L'obbligo di designare nel Piano direttore gli spazi funzionali che necessitano di una pianificazione comune ai sensi dell'art. 8 cpv 1 a^{bis} non tiene in alcun modo conto della realtà che la pianificazione è chiamata a gestire. Gli spazi funzionali possono infatti avere scale, dimensioni, necessità di riflessione e d'azione, contenuti e problematiche molto differenti e che possono cambiare nel tempo. La loro designazione deve rimanere il più possibile flessibile: non è pensabile che il Piano direttore debba continuamente essere adattato in questo senso. Semmai il Piano direttore ha il compito di recepire quei risultati delle pianificazioni degli spazi funzionali che necessitano di coordinamento territoriale.

Per gli stessi motivi riteniamo un errore l'inserimento della definizione di spazio funzionale all'art. 1 cpv 3,; la spiegazione non è esaustiva, non rientra fra gli scopi della LPT enumerati nell'art. 1, e andrebbe semmai trattata nell'ambito di una direttiva (come per esempio la *Guida federale alla pianificazione direttrice*).

Il principio della collaborazione tra i diversi livelli istituzionali è manifestamente contraddetto da quanto previsto dall'art. 38b, secondo il quale la **Confederazione si sostituirebbe agli enti competenti nella conduzione di pianificazioni in spazi funzionali sovracantionali**, nel caso in cui non fossero elaborate entro cinque anni dall'approvazione del Piano direttore da parte del Consiglio federale. Si tratta di un disposto politicamente inaccettabile e tecnicamente irrealistico. La Confederazione non ha le competenze di pianificazione regionale, né dal profilo giuridico, né tanto meno da quello pratico. È priva infatti di quelle conoscenze del territorio e delle sue particolarità geografiche, politiche, sociali ed economiche, nonché delle diverse legislazioni cantonali e comunali che esercitano un impatto sugli spazi funzionali¹. La

¹ A titolo d'esempio si segnala che nell'ambito della procedura di esame preliminare federale della scheda V8 *Cave* del Piano direttore ticinese (tutt'ora pendente presso l'ARE), l'UFAM è partito dal presupposto che i

Confederazione non ha inoltre le risorse per condurre in tempi utili tali pianificazioni, lo dimostra la durata eccessiva delle procedure federali di esame preliminare e approvazione dei Piani direttori², e non spiega neanche come intende dotarsi di tali risorse per questo nuovo compito.

2.2 Concezioni e Piani settoriali federali

In entrata si segnala che le pianificazioni federali, che ai sensi della LPT in vigore sono designate come *Concezioni*, nella versione italiana della LPT2 sono indicate come *Strategie*, mentre nella versione tedesca è mantenuto il termine di *Konzepte*. A questo proposito si rileva il rischio che, nella prassi, il concetto di *Strategie* territoriali ai sensi della LPT2 venga confuso con altri documenti settoriali federali dal carattere effettivamente strategico, ma che non trovano la loro base legale nella LPT: *Strategia energetica 2050*, *Strategia per uno sviluppo sostenibile*, *Strategia reti elettriche*, *Strategia biodiversità Svizzera*.

Alla luce di tale circostanza, e considerando inoltre che la traduzione di *Konzepte* in *Concezioni*, seppur maldestra, è ormai consolidata nella prassi, nella dottrina e nella giurisprudenza, si ritiene tale cambiamento inopportuno. Per questo motivo nel testo che segue viene utilizzato il termine di *Concezioni* e non di *Strategie*.

La LPT2 propone di rendere vincolanti le Concezioni per i Cantoni alla stessa maniera dei Piani settoriali federali (art. 13 cpv e), e di introdurre nei Piani settoriali degli spazi per la garanzia a lungo termine delle infrastrutture d'interesse nazionale che inibiscono gli azionamenti, l'aumento delle densità edificatorie, la delimitazione delle zone protette, l'urbanizzazione di zone edificabili non urbanizzate e i progetti FZE previsti all'interno di tali spazi (art. 13e).

Porre sullo stesso piano il carattere vincolante di Concezioni e Piani settoriali non è né realistico né funzionale. Dall'entrata in vigore della LPT, la Confederazione ha elaborato solo due Concezioni – *Paesaggio svizzero* e *Impianti sportivi d'importanza nazionale* – con contenuti molto astratti e generici. Riteniamo dunque corretta l'attuale impostazione giuridica data dall'art. 23 OPT, che prevede un vincolo per i Cantoni solo attraverso le disposizioni adottate – in riferimento alla realizzazione di progetti concreti - nei Piani settoriali.

comparti estrattivi segnalati nella scheda fossero tutti nuovi, mentre si tratta invece di aree dove l'attività è già esistente da decenni e che il Cantone intende ora regolamentare in maniera uniforme e definitiva dal profilo pianificatorio.

² 3 anni per l'approvazione del Piano direttore ticinese, 14 mesi per l'approvazione della scheda M10 Mobilità lenta.

Su questo tema si rileva la mancanza di pragmatismo della LPT2. Da una parte la Confederazione vuole assumere un ruolo più attivo nell'ambito della pianificazione del territorio, dall'altra conferma e cerca di rafforzare uno strumento che palesemente non è efficace, poiché troppo poco concreto. Anche alla luce del fatto che in più di 30 anni dall'entrata in vigore della LPT sono state elaborate solo due Concezioni federali, meglio sarebbe abbandonare tale strumento e concentrarsi sull'aggiornamento dei Piani settoriali.

Sfugge infine come si possano applicare i disposti della LPT2 in merito agli spazi riservati alle infrastrutture di carattere nazionale, i quali, direttamente tramite i Piani settoriali federali, condizionerebbero le scelte a livello di Piano regolatore e addirittura nell'ambito delle procedure delle domande di costruzione FZE.

I Piani settoriali non esplicano effetti sui diritti di proprietà e quindi non possono influenzare in maniera diretta le funzioni del territorio (Piani regolatori e piani di utilizzazione cantonale), né tanto meno le domande di costruzione. In questo caso il principio di sussidiarietà prevede che Cantoni e Comuni siano coinvolti nell'ambito della procedura di adattamento dei Piani settoriali federali per il consolidamento progressivo delle infrastrutture nazionali nei Piani direttori e nei Piani regolatori, passando da una scala istituzionale e pianificatoria all'altra, permettendo quindi ad ogni passaggio di trovare adeguate soluzioni che tengano conto delle circostanze cantonali e locali. Questo modo di procedere a cascata permette di giungere alla procedura di autorizzazione edilizia con progetti solidi dal profilo pianificatorio e giuridico.

Queste nuove regole così incisive non sono accompagnate da una solida motivazione sulla loro necessità (illustrazione di casi concreti problematici), dalla dimostrazione della loro applicabilità (spiegazione della procedura da condurre) e dall'esplicitazione delle conseguenze sulla stessa Confederazione e sui Cantoni. Non è ad esempio sollevata in nessun modo la questione del coordinamento fra la garanzia territoriale e la garanzia del finanziamento delle infrastrutture d'interesse nazionale: la prima non può essere disgiunta dalla seconda. La Confederazione non spiega inoltre come pensa di fare fronte al coinvolgimento dei servizi federali nelle procedure d'autorizzazione edilizia FZE (art. 13e cpv 5) senza appesantirle e rallentarle, in considerazione delle diverse legislazioni cantonali, della mancanza di conoscenza delle particolarità locali da parte dei servizi federali e della complicata prassi in materia di appianamento delle divergenze fra uffici federali³.

Si ritiene che la Confederazione debba illustrare meglio le sue necessità e discuterle con i Cantoni, per trovare delle adeguate soluzioni che non rendano più macchinoso l'agire quotidiano della pianificazione del territorio.

³ Vedere ad esempio il progetto stradale nazionale N2 EP28 Gentilino-Lamone, pubblicato fra maggio e giugno del 2013 e tutt'ora oggetto di mediazione (con fitto scambio epistolare) fra Ufficio federale delle strade e Ufficio federale dell'ambiente per la ricerca di soluzioni concordate su aspetti controversi. A titolo di paragone, in Ticino il preavviso cantonale sulle domande di costruzione deve essere evaso in 30 giorni.

2.3 Piani direttori, contenuto minimo ed entrata in vigore

La LPT2 introduce in legge una serie di nuovi contenuti minimi che il Piano direttore deve trattare obbligatoriamente (trasporti, agricoltura, foresta, natura, paesaggio, pericoli naturali, energia, approvvigionamento ed eliminazione dei rifiuti, art. 8b, art. 8c, art. 8d) e in caso di necessità (sottosuolo, art. 8e).

Dal profilo formale si segnala che nell'art. 3 cpv 5, nonché nell'art. 8e cpv 2 della versione italiana, è utilizzato erroneamente il termine *suolo* anziché *sottosuolo*.

Il Piano direttore del Cantone Ticino – così come d'altronde quello degli altri Cantoni – affronta già questi temi settoriali, per il semplice fatto che derivano dagli scopi e dai principi della LPT, e che rientrano nel suo ruolo strategico di coordinamento di tutte le attività con incidenza territoriale (art. 8 cpv 1 lett. b). Il **completamento dei contenuti minimi del Piano direttore non è necessario ed è anche inopportuno**, poiché implica futuri oneri burocratici per il suo costante aggiornamento. Si tratta di un'operazione puramente descrittiva, che può essere evasa attraverso l'adeguamento della *Guida federale alla pianificazione direttrice*.

La LPT2 è spesso superficiale nell'approccio ai temi. Per esempio, nel campo della pianificazione del sottosuolo, non affronta e non offre degli spunti per risolvere il principale ostacolo e, cioè, una definizione giuridicamente chiara della proprietà del sottosuolo e non soggetta alle difficili interpretazioni dell'attuale art. 667 del Codice civile.

In base al rapporto *Commenti ai singoli articoli*, che accompagna il progetto di legge, emergono delle indicazioni volte a trattare i contenuti del Piano direttore con il dettaglio di una pianificazione delle utilizzazioni, in particolare per quanto riguarda la foresta, i pericoli naturali e l'energia. **La tendenza a trasformare il Piano direttore in un Piano regolatore non può essere sostenuta**, poiché lo strumento perderebbe il suo carattere strategico e la sua capacità di adeguarsi rapidamente. Deve essere quindi chiaro che i settori citati sopra possono essere trattati nel Piano direttore con rappresentazioni grafiche e prescrizioni adeguate alla sua scala⁴. A tal proposito si segnala che la designazione grafica dei tratti dei corsi d'acqua che si prestano per l'impiego di energie rinnovabili non è fattibile. Oltre a ciò, per ragioni d'opportunità (controllare lo sfruttamento ed evitare l'impovertimento biologico dei corsi d'acqua), è più efficace lavorare nel Piano direttore con criteri ubicativi negativi (dove non sussistono le condizioni-quadro per l'entrata in materia dello sfruttamento idrico), demandando poi a specifici progetti la valutazione e realizzazione di captazioni sulle tratte che per contro si prestano a tale scopo. La scheda V3 *Energia* del nostro Piano direttore è formulata proprio in questi termini.

La proposta di rendere vincolante il Piano direttore solo con l'approvazione federale (art. 11 cpv 2) è da respingere. Secondo l'attuale art. 10 cpv 4 OPT esso entra in vigore per il Cantone e i Comuni con l'adozione da parte del governo cantonale e per i Cantoni vicini e per la Confederazione con l'approvazione federale. Alla luce dei tempi particolarmente lunghi delle procedure federali (vedere capitolo 2.2), gli adeguamenti regolari e l'attuazione rapida del Piano direttore verrebbero fortemente frenati. Ciò in contrasto con la stessa volontà della Confederazione di semplificare e abbreviare le procedure, già espressa nell'ambito dei lavori di

⁴ Vedere le schede P9 *Bosco*, V3 *Energia*, V5 *Pericoli naturali* del Piano direttore ticinese.

elaborazione della *Strategia energetica 2050* in relazione alla costruzione di impianti per la produzione di energia⁵. Non aiuta nemmeno la recente LPT1 entrata in vigore il 1° maggio 2014 con nuove prescrizioni sulla durata delle procedure federali relative all'esame e all'approvazione dei Piani direttori, poiché non si tratta di termini perentori ("di norma" 6 mesi per adattamenti e 12 mesi per le rielaborazioni totali, art. 10 cpv 4 OPT).

2.4 Protezione delle SAC e contingenti cantonali

La LPT2 introduce l'**obbligo della compensazione** per l'utilizzo (azzonamento) delle Superfici per l'avvicendamento colturale (SAC), con eccezioni per progetti d'interesse pubblico preponderante, nonché per edifici e impianti conformi alla zona agricola che alla fine del loro utilizzo permettono la ricomposizione di suolo SAC (art. 13c). La LPT2 conferma i **contingenti cantonali** SAC ai sensi del Piano settoriale federale e propone due varianti di norma: il divieto d'azzonamento delle SAC nel caso in cui non sia dimostrata la garanzia del contingente cantonale, oppure la diminuzione del contingente cantonale per progetti d'interesse nazionale (art. 13d)

Pur condividendo l'obiettivo di proteggere i terreni agricoli, e in particolare quelli più adatti alla coltivazione⁶, i nuovi articoli sollevano **forti dubbi sulla coerenza, sull'equità e sull'efficacia** dell'approccio della Confederazione.

In primo luogo, con l'introduzione a livello federale dell'obbligo di compensazione, si pone la questione del futuro ruolo dei contingenti cantonali.

Riteniamo inoltre scorretto non rendere nota già in questa fase di consultazione la lista dei progetti d'interesse pubblico preponderante ai quali sarebbe concessa l'esenzione parziale della compensazione, tanto più che la proposta di Legge demanda alla sola Confederazione l'allestimento di questa lista (art. 13c cpv 2). Dal rapporto *Commenti ai singoli articoli* traspare infatti l'idea, non condivisa, che a beneficiare dell'esenzione parziale dalla compensazione debbano essere soprattutto i progetti d'interesse nazionale.

Dalle nuove norme sui contingenti traspare un atteggiamento essenzialmente contabile, volto alla conservazione quantitativa delle superfici stabilite nel Piano settoriale federale. Si ritiene per contro che l'**obiettivo della protezione dei terreni agricoli pregiati** vada perseguito senz'altro dal profilo quantitativo, ma soprattutto **qualitativo**, attraverso una **revisione totale del Piano settoriale federale**. Tale piano è stato istituito nel 1992 e da allora le condizioni-quadro che lo hanno ispirato (garanzia dell'autonomia alimentare del paese) sono fortemente cambiate. Chiediamo che il piano settoriale delle SAC sia rivisto al più presto, al fine di stabilire a scala nazionale un metodo e dei criteri chiari per l'individuazione qualitativa, quantitativa e ubicativa delle SAC, la loro ripartizione per Cantoni, le coltivazioni ammesse, il coordinamento con la nuova politica agricola federale e la protezione del paesaggio, imponendo anche ai servizi federali l'obbligo di protezione o compensazione in caso di sottrazione per progetti nazionali.

⁵ "Se per ogni pianificazione occorresse attendere sempre il livello superiore e più generale, si andrebbe in contraddizione con l'esigenza di ottenere il più rapidamente possibile delle basi di pianificazione del territorio e garantire uno sviluppo spedito". Tratto dal *Rapporto esplicativo concernente la Strategia energetica 2050*.

⁶ Il Cantone Ticino prevede già il principio della compensazione dei terreni sottratti all'utilizzo agricolo attraverso la *Legge cantonale sulla conservazione del territorio agricolo* (LTAgr).

Non da ultimo appare prematuro inasprire ulteriormente i disposti sulle SAC prima di poter valutare gli effetti dell'applicazione della LPT1, che già prevede regole piuttosto restrittive (art. 30 cpv 1^{bis} OPT, ripreso nel nuovo art. 13c della LPT2).

Per tutti gli argomenti sollevati sopra, il Governo ticinese non condivide **le modifiche proposte con la LPT2 in materia di SAC e chiede che la Confederazione avvii il processo di adattamento del relativo Piano settoriale federale.**

2.5 Fuori zona edificabile (FZE)

La LPT2 propone una riorganizzazione degli articoli in vigore relativi agli interventi FZE e qualche modifica puntuale dei contenuti. Anche in questo caso emergono **dubbi sulla praticabilità e l'efficacia delle modifiche.**

Mediante una nuova numerazione e diversi spostamenti di articoli, la nuova sistemica appare suscettibile di **complicare inutilmente l'applicazione delle norme** per gli addetti ai lavori, in un settore particolarmente ricco di dottrina e giurisprudenza. Una simile operazione si giustifica solo se conseguente a un radicale adattamento delle prescrizioni FZE.

La LPT2 introduce la **licenza edilizia provvisoria** accompagnata da una convenzione sulla demolizione per edifici che dovrebbero essere rimossi una volta terminata la loro utilizzazione effettiva (art. 23a cpv 3).

A prima vista si tratterebbe di una novità interessante, la quale, tuttavia, non è esente da conseguenze negative. Considerato il carattere provvisorio degli edifici, tale normativa può portare alla realizzazione di stabili con poca qualità, incidendo quindi negativamente sull'integrazione nel paesaggio. Le procedure possono subire un rallentamento, sia per la difficoltà a stabilire il carattere di "facilmente amovibile" (necessario a stabilire l'obbligo di demolizione per gli edifici abitativi, una volta cessato l'uso), sia per la redazione delle convenzioni. Dopo il rilascio dell'autorizzazione s'impongono inoltre controlli periodici sull'effettivo utilizzo delle opere in base a quanto concordato. È infatti poco verosimile che i proprietari procedano spontaneamente a segnalare la cessazione dell'utilizzo per le quali le autorizzazioni sono state accordate. In definitiva, quindi, si intravede il rischio di abusi. Si comprendono le intenzioni – evitare la trasformazione di edifici il cui utilizzo per i quali sono stati autorizzati è ormai decaduto, contribuendo così alla dispersione degli insediamenti FZE –, ma si ritiene che tale norma andrebbe accompagnata da una **semplificazione radicale degli altri disposti FZE** (molto complessi e particolarmente incisivi proprio a causa della durata illimitata delle licenze) e da una calibrazione della sua applicazione che tenga conto delle caratteristiche dei diversi paesaggi rurali a scala nazionale (rustici, piccoli insediamenti FZE, edificazione rurale dispersa).

Secondo l'art. 25 cpv 4, il Cantone sarebbe chiamato a ordinare l'**esecuzione sostitutiva** al proprietario che non intende dar seguito a un ordine di ripristino. L'applicabilità di questa norma deve essere valutata in base alle attuali **legislazioni e prassi cantonali**. Questo compito rientra nel campo della polizia edilizia e del controllo del territorio, che in Ticino, per esempio, spetta ai Comuni, mentre il Cantone esercita un ruolo di vigilanza. Nell'amministrazione cantonale dovrebbe dunque essere creato un nuovo organo di controllo che rappresenterebbe un doppio rispetto alle esistenti strutture comunali e un ulteriore appesantimento delle procedure già consolidate.

L'art. 36a stabilisce le **conseguenze penali** di un'edificazione FZE senza autorizzazione. La pena detentiva appare **eccessiva**. Inoltre, ritenuto che gli interessi pubblici sono già sufficientemente garantiti dalla persecuzione d'ufficio del reato, non risulta necessario – né realistico considerando le sue limitate risorse – prevedere la facoltà per l'ARE di costituirsi accusatore privato per tutte le procedure. Tale facoltà andrebbe riconosciuta per i casi più gravi e non per quelli "minori" che possono essere giudicati con la procedura del decreto d'accusa.

In buona sostanza le modifiche proposte con la LPT2 si limitano a un intervento superficiale, che non va a fondo del problema delle norme FZE, moltiplicatesi nel tempo a causa delle innumerevoli e successive modifiche della LPT. Il carattere complicato di tali disposti facilita gli abusi FZE, favorendo la dispersione degli insediamenti.

3. Conclusioni

Le condizioni-quadro economiche, sociali e ambientali, nonché le esigenze di utilizzo del territorio sono molto cambiate rispetto al periodo in cui è entrata in vigore la LPT. Con la LPT1 è stata giustamente riconosciuta la necessità di concentrare lo sviluppo insediativo in modo da utilizzare efficacemente il suolo, che rappresenta una risorsa limitata. Ciò si traduce in un accresciuto sforzo di identificazione, coniugazione e ponderazione dei diversi interessi legati in spazi già occupati da attività e funzioni preesistenti.

Una delle sfide future nella gestione del territorio è riconoscere le priorità in maniera diversificata a dipendenza degli spazi da pianificare e fare in modo che l'intero quadro legislativo composto da molteplici regolamentazioni settoriali con impatto sul territorio – ambiente, paesaggio, natura, trasporti, energia, agricoltura, ecc. - sia applicato in maniera coordinata per concretizzare tali priorità.

Le diverse legislazioni settoriali in vigore sono state concepite senza una visione dei reciproci effetti una sull'altra: nella complessa realtà territoriale attuale la loro applicazione può portare a soluzioni contraddittorie rispetto alle aspettative. Si pensi ad esempio alle regole di protezione fonica, che, paradossalmente, impediscono o rendono difficoltosi gli sforzi di densificazione dei comparti urbani, facilitando per contro gli insediamenti periferici.

La pianificazione del territorio deve dunque essere rimessa al centro delle politiche settoriali con impatto territoriale e deve fungere da bilancia del coordinamento e della ponderazione degli interessi rappresentati dalle altre legislazioni. In quest'ottica è anche possibile riesaminare ruoli, competenze e strumenti della pianificazione del territorio, ma solo tramite un dialogo trasparente fra autorità.

Anche per queste ragioni, oltre a quelle illustrate in precedenza, non può quindi essere accettata la proposta di modifica LPT2, caratterizzata da una mancanza di visione a lungo termine, incentrata su una moltiplicazione di disposti giuridici sterili che ne complicano l'applicazione, priva di obiettivi chiari da raggiungere e fortemente impregnata da uno spirito dirigistico da parte della Confederazione.

Ringraziamo anticipatamente per l'attenzione che sarà rivolta alle nostre osservazioni e porgiamo i nostri migliori saluti.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

N. Gobbi

Il Cancelliere:

G. Gianella

Copia p.c. (unicamente per e-mail):

- Direzione del DT (dt-dir@ti.ch)
- Divisione delle costruzioni (dt-dc@ti.ch)
- Divisione dell'ambiente (dt-da@ti.ch)
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità (dt-dstm@ti.ch)
- Ufficio giuridico (dt-ug@ti.ch)
- Ufficio delle domande di costruzione (dt-sg.udc@ti.ch)
- Sezione prot. aria, acqua, suolo (dt-spaas@ti.ch)
- Sezione forestale (dt-sf@ti.ch)
- Sezione della mobilità (dt-sm@ti.ch)
- Ufficio della pianificazione locale (dt-upl@ti.ch)
- Ufficio del Piano direttore (dt-upd@ti.ch)
- Ufficio della natura e del paesaggio (dt-unp@ti.ch)
- Divisione dell'economia (dfc-de@ti.ch)
- Sezione dell'agricoltura (dt-sa@ti.ch)
- Ufficio per lo sviluppo economico (dt-use@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle camere federali (delegato.berna@ti.ch, joerg.debernardi@ti.ch, renata.gottardi@ti.ch, sara.guerra@ti.ch, nicolo.parente@ti.ch)
- Delegato per le relazioni confederali (joerg.debernardi@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet