# Messaggio

| numero | data | Dipartimento |
|---|---|---|
| **6192** | 1° aprile 2009 | TERRITORIO |

Concerne

## Modifica dell'art. 56 e nuovo articolo 56 bis (Piano di quartiere) della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con questo messaggio formuliamo una proposta di adeguamento della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT), intesa a modificare le norme che riguardano il Piano di quartiere (PQ).

### 1. PREMESSA

La legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT) è in vigore dal 1990. In quasi vent'anni di applicazione essa si è dimostrata uno strumento valido nella gestione del territorio cantonale, completando la legislazione federale in vigore e mettendo a disposizione delle autorità incaricate di compiti pianificatori gli strumenti necessari per coordinare lo sviluppo del nostro territorio.

Nondimeno, nello stesso periodo il quadro generale di riferimento ha subito una profonda evoluzione, nuovi fenomeni hanno esercitato forti pressioni sull'insieme del territorio e sugli equilibri al suo interno. Ritenuta la crescente importanza assunta dagli agglomerati, anche la politica territoriale è chiamata sempre più a sostenere il tessuto socio-economico del Cantone, che deve poter contare su condizioni quadro favorevoli ed in grado di incrementarne la competitività.
Ciò suggerisce la necessità di individuare, tra l'altro, nuovi approcci e nuove modalità di lavoro, che consentano di affrontare di volta in volta i problemi alla scala opportuna e nel modo più appropriato.
Per quanto attiene alle realtà locali, a livello pianificatorio il compito non è più tanto quello di regolamentare l'espansione edilizia, ma soprattutto di gestire le trasformazioni di singole parti del territorio, specie quelle situate in comparti strategici, per puntare ad una loro riqualifica urbanistica.

In base a queste considerazioni, negli scorsi anni il Consiglio di Stato ha avviato i lavori di revisione globale della LALPT. La presentazione del progetto legislativo e del relativo messaggio dovrebbe avvenire ancora nel corso del corrente anno.

La durata dei lavori è stata condizionata, da un lato, dalla complessità della materia e dei temi trattati e, dall'altro, dalla volontà di proporre una base legale in grado di far fronte in modo coerente ed in termini efficaci alle molteplici e mutate esigenze della società. In tale



1.0063

ambito si è cercato in particolare di favorire uno snellimento delle procedure, senza sacrificare i contenuti, gli obiettivi e la democraticità delle scelte.
Tra i quesiti emergenti vanno segnalati quelli del riordino e della riqualifica urbanistica di singole porzioni significative e strategiche del territorio, da gestire con adeguati strumenti pianificatori che abbisognano di un ripensamento per migliorarne l'efficacia. Progetti in questo senso sono in corso di elaborazione in diverse situazioni sul territorio cantonale (Nuovo quartiere di Cornaredo, Pian Scairolo, area della stazione FFS di Lugano / trincea ferroviaria di Massagno, area ex-Cartiera a Tenero, comparto stazione FFS Muralto, area ex-caserma Losone per citare i più importanti).
È utile sottolineare, accanto agli indubbi interessi economici ed imprenditoriali legati a queste iniziative, che esse si collocano in una strategia pubblica di rilancio e di sviluppo della Città ticino, come indicato dal Piano direttore cantonale.
Nel contesto appena descritto, il tema legato al piano di quartiere in generale ed alla sua procedura in particolare ha assunto grande attualità, tanto da richiederne una trattazione separata e urgente, legata anzitutto alla necessità di una semplificazione della procedura che ne regola l'approvazione.

## 2. IL PIANO DI QUARTIERE NELLA LALPT

Nel regime giuridico attuale il piano di quartiere (PQ) è un progetto planovolumetrico per un insieme di edifici, inteso a favorire la promozione urbanistica quando sussiste un interesse generale derivante dalla realizzazione degli obiettivi urbanistici qualitativi fissati dal piano regolatore (art. 56 cpv. 1 LALPT).

La definizione legale fa emergere l'intenzione del legislatore di allora, che pensava ad uno strumento capace di conferire ad un determinato comparto del territorio comunale una particolare qualità urbanistica, incentivando al contempo lo spirito di collaborazione tra ente pubblico e iniziativa privata (Rapporto LALPT 1990, p. 39). Il PQ della LALPT deve essere previsto nel PR, che ne stabilisce il carattere obbligatorio o facoltativo e fissa la superficie minima dei fondi, i requisiti qualitativi minimi e i parametri edilizi minimi e massimi (art. 56 cpv. 2 LALPT).
Il PQ facoltativo mira a incentivare la riunione di fondi per ricercare una soluzione più razionale e qualitativamente migliore, quando le caratteristiche del comparto lo consiglino e comunque non sussistano motivi di carattere pianificatorio tali da escludere un'edificazione basata esclusivamente sul regime ordinario di zona (M. Pessina, "Il piano di quartiere nel diritto della pianificazione del territorio ticinese" in RDAT II - 1997, p. 291).
Il PQ obbligatorio persegue gli stessi scopi di quello facoltativo, ma le caratteristiche del comparto territoriale interessato sono tanto qualificate da determinare l'obbligo per i proprietari d'elaborare un PQ; essi potranno quindi edificare solo in conformità alle norme che reggono il piano di quartiere.
Il piano di quartiere, che segue la procedura della domanda di costruzione (art. 56 cpv. 3 LALPT), presenta formalmente analogie con la licenza preliminare ai sensi dell'art. 15 LE.
Come detto, il nuovo strumento suscitava grandi aspettative. Nella pratica queste sono state purtroppo disattese, d'un canto perché nel caso del PQ facoltativo si sono soprattutto ricercati e ottenuti gli abbuoni senza contropartita qualitativa e dall'altro perché la realizzazione concreta dei PQ era spesso ostacolata da questioni procedurali.

## 3. LA PROPOSTA DI MODIFICA LEGISLATIVA

La modifica parziale della LALPT, oggetto di questo messaggio, anticipa le novità di merito e di procedura previste riguardo al PQ nel progetto di revisione globale della LALPT, ora progetto di nuova legge cantonale sullo sviluppo territoriale.
Si tratta di modifiche che intendono conferire al piano di quartiere nuova operatività e nuovo slancio. Con l'adeguamento dell'articolo 56 è proposta una nuova definizione di piano di quartiere che ne precisa le finalità (cpv. 1), sono enumerate le sue componenti (cpv. 2) e viene eliminato il PQ facoltativo (cpv. 3). Il nuovo articolo 56a enuncia la procedura d'adozione del piano (precedentemente definita solo a livello di regolamento, art. 21 RLALPT), con quelle novità che ne permetteranno la concreta realizzazione.

### Art. 56 Piano di quartiere
### a) definizione e scopo

Il capoverso 1 enuncia una definizione sintetica di piano di quartiere, che ne mette in luce le caratteristiche principali.

Il PQ è anzitutto un progetto planovolumetrico, che mira a concretizzare una maggiore qualità paesaggistica, architettonica ed urbanistica per un insieme di edifici. La sua funzione principale é la valorizzazione formale, funzionale ed estetica di un insediamento, chiamato al tempo stesso ad offrire elementi di identificazione e di aggregazione per chi vi abita (una piccola piazza, un parco, un'area da gioco).Dal profilo pratico poi, il PQ favorisce la collaborazione tra pubblico e privato, incentivando la creatività dei promotori e lasciando loro l'iniziativa in merito alla realizzazione dell'edificazione (RDAT I - 1999 n. 25, cons. 5.3).
Occorre rilevare che per le finalità perseguite, il piano di quartiere è del tutto simile al piano particolareggiato, in particolare per quanto attiene alla promozione degli obiettivi di qualità urbanistica, architettonica o paesaggistica di un certo comparto. Diversamente dal PP, esso è però promosso da proprietari privati e segue la procedura di licenza edilizia (Decisione TCA 92.97.115 del 10 giugno 1997, cons. 3.1). Giuridicamente, il piano di quartiere è una sorta di piano d'utilizzazione speciale, tuttavia imperfetto, mancando la possibilità di determinare, oltre ai parametri essenziali, anche la destinazione di zona (Pessina, op. cit., p. 299). Il PQ favorisce l'elaborazione di soluzioni "ad hoc" da parte dei promotori e del Comune, nei margini d'apprezzamento concessi dalla normativa di PR e tende quindi ad incentivare la creatività del progettista; esso è anche più facilmente modificabile rispetto al piano particolareggiato (RDAT I -1999 n. 25, cons. 5.3).

Il concetto di quartiere che sottende allo strumento qui disciplinato è importante e ne orienta l'uso. Per quartiere si intende un'area edificata - all'interno o in periferia di una città - avente proprie e specifiche qualità; in particolare esso deve presentare un'immagine unitaria degli edifici che lo compongono (i pieni) e degli spazi che racchiude (i vuoti), deve proporre spazi esterni qualificati ad uso privato ma anche a carattere collettivo che consentano l'aggregazione e l'identificazione di chi vi abita e lavora (aree verdi, di sosta o di gioco) e deve infine proporre chiari rapporti spaziali e funzionali con il paesaggio circostante. Si tratta in particolare di garantire percorsi pedonali e veicolari che mettano in relazione con il sistema viario circostante, con le fermate dei mezzi pubblici di trasporto e con le infrastrutture pubbliche (scuole, amministrazione, chiese) e commerciali (i negozi).

Il capoverso 2 enumera le componenti obbligatorie del piano di quartiere, precedentemente definite a livello di regolamento (art. 20 RLALPT).

La relazione tecnica deve indicare gli obiettivi progettuali, i dati quantitativi ed esplicitare i concetti paesaggistici, architettonici ed urbanistici del progetto per quanto attiene alle volumetrie degli edifici, alla sistemazione degli spazi esterni ed alle relazioni viarie e funzionali che si vogliono stabilire con il paesaggio circostante.
I piani o disegni di progetto (che prima erano definite rappresentazioni grafiche) devono mostrare in forma grafica tridimensionale i contenuti del PQ. Andranno in particolare indicate le volumetrie degli edifici che compongono il quartiere, le superfici ad uso collettivo e le loro destinazioni, quelle a verde, le piazze ed i parchi gioco con il loro arredo, l'organizzazione infrastrutturale, le strade interne con i parcheggi e le rampe d'accesso alle autorimesse sotterranee, i percorsi pedonali interni, nonché i raccordi con il sistema viario esterno al quartiere. Nei piani andranno inoltre indicate le quote altimetriche degli edifici previsti, nonché quelle relative agli spazi esterni nella loro sistemazione definitiva.
Già il regime precedente prescriveva, di regola, un modello plastico. Si tratta infatti di uno strumento indispensabile per percepire le dimensioni spaziali e funzionali del progetto e il suo inserimento nel comprensorio territoriale allargato. Il regolamento indicherà che il modello plastico può essere sostituito da un fotomontaggio del progetto (il cosiddetto rendering), il quale al pari del modello dovrà garantire la lettura delle parti più significative ed evidenziare le relazioni che intercorrono fra i diversi aspetti del progetto.

Il capoverso 3 indica che il piano di quartiere proposto è quello obbligatorio.
Abbiamo quindi eliminato la figura del piano di quartiere facoltativo. Esso è considerato dalla giurisprudenza la forma evoluta del piano di edificazione su grandi superfici, che già ne aveva anticipato i contenuti ancorché in modo inorganico e con finalità talvolta antitetiche (privilegiando ad esempio l'aspetto quantitativo rispetto a quello qualitativo, Decisione TCA 52.97.318 del 17 dicembre 1998, cons. 4.3). Purtroppo, anche nella sua forma confluita nella LALPT, questo strumento è diventato una via privilegiata per fruire di abbuoni sui parametri edilizi, senza produrre alcuna qualità urbanistica e architettonica.
Qui scegliamo quindi di proporre il piano di quartiere obbligatorio quale strumento unico, nel quale confluiscono tutti gli elementi principali dei due previgenti istituti.
Per i piani di quartiere facoltativi contemplati da norme d'attuazione di piano regolatore adottate dai legislativi e per i PQ facoltativi pubblicati ai sensi della legge edilizia prima dell'entrata in vigore di questa modifica legislativa fa stato la norma transitoria, di cui si dirà più avanti.

Sempre per il capoverso 3, il piano regolatore dovrà stabilire il perimetro del piano di quartiere, nonché i requisiti qualitativi minimi ed i parametri edilizi minimi e massimi.
È infatti indispensabile che gli elementi pianificatori essenziali siano stabiliti dal piano regolatore, preliminarmente all'elaborazione del PQ, poiché in caso contrario si determinerebbe l'assetto di una porzione di territorio non nelle vie della pianificazione, ma attraverso un progetto planovolumetrico (RtiD I - 2005 n. 23, cons. 3.2). La definizione a piano regolatore del perimetro del PQ si apparenta al precedente requisito della definizione della superficie minima dei fondi, che nella pratica poteva variare da 5'000 mq in un centro cittadino a 8'000-10'000 mq in una zona di nuova urbanizzazione.
La qualità ricercata andrà espressa indicando i requisiti qualitativi minimi.
Questi dipenderanno sia dagli obiettivi urbanistici che il Comune persegue con il piano, sia da contenuti specifici che si vogliono incentivare con il PQ. Essi possono riferirsi all'inserimento di future costruzioni sul terreno, al riordino di quelle esistenti, al rapporto fra spazio edificato e spazio libero, a quello fra destinazione abitativa, commerciale e di svago, ecc. (Pessina, op. cit., p. 293). I parametri edilizi minimi e massimi sono le prescrizioni riguardanti le altezze, il numero dei piani, le distanze, gli indici e gli abbuoni sugli stessi. Per giurisprudenza gli abbuoni (o bonus edificatori) sono delle agevolazioni accordate al proprietario con lo scopo di promuovere la realizzazione di insediamenti

qualificati dal profilo architettonico e urbanistico (Decisione TCA 52.97.318 del 17 dicembre 1998, cons. 4.3). L'abbuono più frequente è quello sull'indice di sfruttamento, accompagnato di regola da una facilitazione sull'altezza massima o sull'indice di occupazione, che permette un reale aumento delle possibilità edificatorie in senso verticale o in senso orizzontale (Decisione TCA 52.97.115 del 10 giugno 1997, cons. 3.1). Nel nuovo quadro giuridico sarà quindi importante che i Municipi governino in modo accorto e rigoroso l'elemento promozionale del bonus (ripreso dal vecchio PQ facoltativo), che non dovrà più essere sistematicamente previsto e concesso, ma costituire la contropartita ad una effettiva maggiore qualità.

**Art. 56a b) procedura *(nuovo)***

Per il capoverso 1 il piano di quartiere è adottato secondo la procedura della domanda di costruzione ai sensi della legge edilizia cantonale. La parte introduttiva della norma riprende quindi l'art. 56 cpv. 3 LALPT, che peraltro demandava le ulteriori questioni procedurali all'art. 21 RLALPT.

Non si muta la natura di licenza preliminare del PQ, che definisce in modo vincolante il quadro degli interventi ammissibili in un determinato comprensorio territoriale, ma non autorizza direttamente l'edificazione delle opere che contempla. Si tratta cioè di un'autorizzazione di massima che per tradursi in una realizzazione concreta, deve essere integrata da una o più successive licenze edilizie (Decisione TCA 52.2007.19 del 27 febbraio 2007, cons. 2.2.3). Le singole componenti del piano sono lasciate all'iniziativa dei promotori, che a livello della successiva domanda di costruzione sono liberi di definirne l'ulteriore contenuto, nei limiti prestabiliti dal piano approvato (RDAT II - 2000 n. 31, cons. 3.1).

La novità importante consiste qui nelle scelte procedurali, volute per permettere e facilitare l'elaborazione di questo tipo di piano.
Attualmente infatti, il possibile disaccordo dei proprietari costituisce il maggiore ostacolo alla sua realizzazione. Il vincolo di PQ obbligatorio ha come effetto di costringere i privati a rendersi promotori dell'operazione ed a proporre un progetto unitario; nel silenzio della legge, ciò conduce di fatto all'impossibilità di elaborare e realizzare alcunché, anche quando il disaccordo si limiti ad un solo proprietario. Con questa norma risolviamo l'impasse, dando al contempo risposta all'iniziativa parlamentare generica formulata nel 2003 da Riccardo Calastri e cofirmatari.
La presentazione del piano di quartiere presuppone che vi sia l'accordo dei proprietari che detengono la maggioranza qualificata della superficie soggetta al vincolo. Proponiamo quindi un meccanismo che si attesta sulla maggioranza della superficie, cioè sulla spettanza territoriale, criterio che rispecchia i rapporti di proprietà in modo più congruo rispetto al numero dei proprietari. Naturalmente, e ciò è stato chiesto anche in consultazione, questa maggioranza deve essere qualificata: qui proponiamo quindi che per la presentazione del PQ sia richiesto l'accordo dei proprietari che detengono i 2/3 della superficie soggetta a vincolo. Una soluzione più blanda (maggioranza semplice) rischierebbe di violare il diritto di proprietà della minoranza che dovrà poi sottostare agli effetti del piano; viceversa una soluzione con condizioni cumulative (ad esempio maggioranza della superficie e maggioranza dei proprietari) potrebbe nuovamente paralizzare il PQ, come accade nel regime attuale.
La seconda semifrase del capoverso 1 riguarda il tema delle modifiche del PQ, che di regola seguono la procedura prevista per l'adozione; anche per le modifiche occorre quindi l'accordo dei 2/3 dei detentori della superficie soggetta a vincolo. È possibile prescindere dal criterio della maggioranza qualificata nel caso di modifiche minori, che possono essere richieste dal singolo proprietario. Come si dirà nel regolamento, sono

modifiche minori quelle che non travalicano l'ambito ristretto della singola componente di piano e non incidono in misura apprezzabile sull'impostazione generale del piano stesso e sugli interessi degli altri proprietari a veder realizzato il progetto a suo tempo approvato (Decisione TCA 52.1999.236 del 2 maggio 2000, cons. 3.2. e 4) .

Il capoverso 2 fissa in legge un principio importante, sancito in precedenza dall'art. 21 cpv. 3 RLALPT: il piano di quartiere non decade con la scadenza della licenza edilizia inutilizzata (cioè se i lavori non vengono iniziati entro due anni dalla crescita in giudicato della licenza), ma resta in vigore unitamente al PR che lo codifica (Decisione TCA 52.2007.19 del 27 febbraio 2007, cons. 2.2.3)

Il capoverso 3 mira a conferire ai titolari di un piano di quartiere elaborato la possibilità di attuarlo concretamente, nel caso in cui la minoranza si opponesse alla sua realizzazione. Per superare la situazione di stallo, la norma assegna alla maggioranza qualificata il diritto d'espropriazione nei confronti della minoranza in disaccordo; tale diritto viene concesso dal Consiglio di Stato unicamente se sussiste un interesse pubblico comprovato e sufficiente alla realizzazione del piano di quartiere.

**Norma transitoria**

Le norme transitorie hanno la funzione di garantire un passaggio graduale ed equilibrato dal vecchio al nuovo regime giuridico. Nel tema che ci occupa si tratta di considerare nel dovuto modo le norme d'attuazione di piano regolatore che prevedono un piano di quartiere facoltativo e i piani di quartiere facoltativi già pubblicati ai sensi della legge edilizia.
Con il primo capoverso si garantisce che continuino ad esplicare i loro effetti, fondati sul vecchio diritto, quelle NAPR che contengono un PQ facoltativo e al tempo stesso una chiara enunciazione dei requisiti minimi di qualità paesaggistica, architettonica ed urbanistica. Si tratta di una trentina di normative (equamente ripartite fra Sopra e Sottoceneri) approvate dal Consiglio di Stato negli ultimi dieci anni. Il termine per l'adattamento a questa modifica della LALPT sarà fissato caso per caso dal Consiglio di Stato; ovviamente sino alla scadenza di tale termine resteranno applicabili le norme d'attuazione originarie. Per quanto attiene alle NAPR adottate e pubblicate dai legislativi, tale scadenza sarà fissata dalla risoluzione d'approvazione. Trattandosi di una norma transitoria, il periodo per l'uniformazione al nuovo diritto si aggirerà attorno ai cinque anni, con facoltà per l'esecutivo di prevedere un termine più agioso nei casi più complessi, nei quali ad esempio le norme che disciplinano il piano di quartiere contemplino obblighi d'urbanizzazione che richiedono lunghi tempi d'attuazione oppure quando debbano essere ulteriormente approfonditi gli aspetti urbanistici e funzionali delle zone in questione.
Il secondo capoverso mira a consentire una trattazione delle domande di piano di quartiere facoltativo pubblicate prima dell'entrata in vigore di questa modifica legislativa, in base al diritto previgente. Ciò significa che la decisione sul conferimento o meno della licenza deve fondarsi sul diritto materiale in vigore al momento della presentazione della domanda di PQ facoltativo; concretamente l'attuale articolo 56 cpv. 2 LALPT - che prevede il PQ facoltativo - e le relative norme di piano regolatore che conferiscono eventuali bonus edificatori in presenza di tali PQ.

## 4. CONCLUSIONI

Queste proposte di modifica legislativa si inseriscono nella strategia più ampia di riordino e di riqualifica urbanistica di singole porzioni significative e strategiche del territorio cantonale, operazioni che devono potere essere gestite con strumenti pianificatori praticabili ed efficaci; fra questi anche il piano di quartiere.
Come esposto nei capitoli precedenti, il tema legato alla procedura di PQ ha assunto un'attualità particolare e deve ora essere trattato in maniera prioritaria e tempestiva.
Per tutti i motivi descritti, vi chiediamo di approvare questa proposta di modifica della LALPT.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti
Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

**LEGGE**

**cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT) del 23 maggio 1990; modifica**

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 1° aprile 2009 n. 6192 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

**I.**

La legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 è modificata nel modo seguente:

**Capitolo IV**
**Piani particolareggiati e piani di quartiere**

**Art. 56**

**Piano di quartiere**
**a) definizione e scopo**

[1]Il piano di quartiere è un progetto planovolumetrico inteso a concretizzare gli obiettivi di qualità paesaggistica, architettonica ed urbanistica fissati dal piano regolatore.

[2]Il piano di quartiere si compone di una relazione tecnica, di piani e di un modello del progetto.

[3]Il piano regolatore stabilisce il perimetro del piano di quartiere, i requisiti qualitativi minimi ed i parametri edilizi minimi e massimi.

**Art. 56a (nuovo)**

**b) procedura**

[1]Il piano di quartiere segue la procedura della domanda di costruzione. Questa può essere presentata dai proprietari che detengono i due terzi della superficie soggetta a piano di quartiere; le modifiche minori possono essere presentate da un solo proprietario.

[2]Il piano di quartiere approvato mantiene la sua validità fino a quando il piano regolatore da cui dipende resta in vigore.

[3]Per l'attuazione del piano di quartiere i detentori dei due terzi della superficie possono chiedere al Consiglio di Stato il conferimento del diritto d'espropriazione giusta l'art. 3 cpv. 1 della Legge d'espropriazione.

**Norma transitoria**

[1]Le norme d'attuazione di piano regolatore in vigore o già adottate e pubblicate dal legislativo, che contemplano un piano di quartiere facoltativo ed enunciano chiari requisiti di qualità paesaggistica, architettonica ed urbanistica vanno uniformate al nuovo diritto entro il termine stabilito dal Consiglio di Stato.

[2]Le domande di piano di quartiere facoltativo pubblicate prima dell'entrata in vigore di questa modifica legislativa sono decise in base al diritto previgente.

**II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.