

Messaggio

numero

6309

data

9 dicembre 2009

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

Disegno di Legge sullo sviluppo territoriale (Lst)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con questo messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione la proposta di legge sullo sviluppo territoriale.

INDICE

1. PREMESSA

- 1.1 Il mutato contesto di riferimento dello sviluppo territoriale
- 1.2 Le tendenze in atto nel Cantone
- 1.3 Le prospettive per il territorio ticinese

2. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

- 2.1 I motivi alla base del progetto
- 2.2 Gli obiettivi
- 2.3 Gli elementi di un codice del territorio
- 2.4 L'interazione fra pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente

3. IL QUADRO GIURIDICO FEDERALE

- 3.1 La Legge federale sulla pianificazione del territorio
- 3.2 Il rapporto sullo sviluppo territoriale
- 3.3 La revisione della LPT: dalla revisione totale alla revisione parziale

4. GLI SVILUPPI DEL PROGETTO DI LEGGE

- 4.1 I temi affrontati
- 4.2 Le procedure di consultazione
 - La consultazione interna
 - La consultazione esterna
- 4.3 I contenuti del progetto
- 4.4 I manuali

5. COMMENTO ALLE NORME

Premessa: Il titolo della legge

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

- Art. 1 Scopo
- Art. 2 Livelli di pianificazione e competenze
- Art. 3 Obbligo di pianificare e coordinamento
Informazione e partecipazione
- Art. 4 Informazione

Art. 5 Partecipazione
Art. 6 Tecnici qualificati
Art. 7 Geodati
Il quadro giuridico
La legge federale sulla geoinformazione
La disciplina del diritto cantonale "in fieri"

TITOLO II - STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

Capitolo primo - PIANI

Sezione 1 - Piano direttore cantonale

Premessa
La revisione del piano direttore ticinese
Le principali novità
La nuova procedura per le schede di categoria dato acquisito
Art. 8 Definizione
Art. 9 Componenti
Art. 10 Contenuti
Procedura d'approvazione
Art. 11 Informazione e partecipazione
Art. 12 Obiettivi pianificatori cantonali
Art. 13 Schede e piani
a) dati acquisiti
Art. 14 b) risultati intermedi e informazioni preliminari
Art. 15 Entrata in vigore
Art. 16 Effetti
Art. 17 Verifica e modifiche
Excursus: la pianificazione comprensoriale

Sezione 2 - Piano regolatore

Premessa
Art. 18 Principio
Art. 19 Definizione e componenti
Art. 20 Regolamento edilizio
Art. 21 Piano delle zone
Art. 22 Piano dell'urbanizzazione
Art. 23 Programma d'urbanizzazione
Art. 24 Rapporto di pianificazione
Procedura ordinaria
Art. 25 Elaborazione e esame preliminare
Art. 26 Informazione e partecipazione
Art. 27 Adozione e pubblicazione
Art. 28 Ricorso al Consiglio di Stato
Art. 29 Approvazione
Art. 30 Ricorso al Tribunale cantonale amministrativo
Art. 31 Entrata in vigore
Art. 32 Effetti
Art. 33 Verifica e modifiche
Procedura semplificata
Art. 34 Modifiche di poco conto
Art. 35 Procedura
Urbanizzazione
Art. 36 Procedura del programma d'urbanizzazione
Art. 37 Realizzazione dell'urbanizzazione
Art. 38 Mancato rispetto del programma d'urbanizzazione
Art. 39 Anticipo dell'urbanizzazione
Norme d'interesse cantonale o sovracomunale
Art. 40 Vincoli per opere sovracomunali
Art. 41 Linee d'arretramento dai corsi d'acqua
Art. 42 Regolamento cantonale posteggi privati
a) scopo e contenuti
Art. 43 b) verifica periodica

Sezione 3 - Piano d'utilizzazione cantonale

Premessa
Art. 44 Definizione e componenti
Art. 45 Procedura d'approvazione
Art. 46 Ricorso al Tribunale cantonale amministrativo
Art. 47 Entrata in vigore

- Art. 48 Effetti
- Art. 49 Verifica e modifiche

Sezione 4 - Piano particolareggiato

Premessa

- Art. 50 Definizione e scopo
- Art. 51 Procedura d'approvazione
- Art. 52 Piano particolareggiato quale autorizzazione a costruire

Sezione 5 - Piano di quartiere

Premessa

- Art. 53 Definizione e scopo
- Art. 54 Procedura d'approvazione
- Excursus: la pianificazione concordata fra pubblico e privato

Capitolo secondo - SALVAGUARDIA DELLA PIANIFICAZIONE

- Art. 55 Misure
- Art. 56 Zona di pianificazione
 - a) definizione e scopo
- Art. 57 b) componenti
- Art. 58 c) adozione
- Art. 59 d) entrata in vigore e proroga
- Art. 60 e) effetti
- Le misure della procedura edilizia
- Art. 61 Decisione sospensiva
- Art. 62 Blocco edilizio
- Art. 63 Ricorsi

Capitolo terzo - EDIFICABILITÀ DEI FONDI

Premessa

Sezione 1 - Principio e eccezioni

- Art. 64 Autorizzazione edilizia
- Eccezioni nelle zone edificabili
- Art. 65 Eccezioni nelle zone edificabili
 - a) costruzioni esistenti in contrasto col nuovo diritto
- Art. 66 b) deroghe
- Eccezioni fuori delle zone edificabili
- Art. 67 Eccezioni di diritto federale fuori delle zone edificabili
- Art. 68 Eccezioni di diritto cantonale fuori delle zone edificabili
 - a) edifici abitativi agricoli ed edifici e impianti degni di protezione (art. 24d LPT)
 - b) edifici in comprensori con insediamenti sparsi ed edifici tipici del paesaggio (art. 39 OPT)
- Art. 69
- Art. 70 Menzione a registro fondiario

Sezione 2 - I generatori di traffico

- Le caratteristiche del fenomeno
- Gli sviluppi nel nostro Cantone
- La disciplina giuridica attuale
- La politica dei grandi generatori di traffico nella scheda R8
- La soluzione legislativa proposta
- Art. 71 Definizioni
- Art. 72 Indirizzi pianificatori
- Art. 73 Regime d'autorizzazione
- Art. 74 Eccezioni per grandi generatori di traffico

TITOLO III - STRUMENTI DI POLITICA FONDIARIA E PROMOZIONALE

I nuovi accenti nella politica fondiaria

Capitolo primo - CONTRATTI

- Art. 75 Contratti di diritto pubblico

Capitolo secondo - POLITICA FONDIARIA

Sezione 1 - Ricomposizione particellare

- Art. 76 Definizione e scopo
- Art. 77 Procedura

Sezione 2 - Acquisizione di terreni e zona edificabile d'interesse comunale

- Art. 78 Acquisizione di terreni
- Art. 79 Zona edificabile d'interesse comunale
 - a) definizione e scopo
- Art. 80 b) acquisizione
- Art. 81 c) assegnazione di terreni destinati alla residenza primaria
- Art. 82 d) assegnazione di terreni destinati ad aziende
- Art. 83 e) estensione della cerchia degli assegnatari
- Art. 84 f) forma e prezzo di assegnazione
- Art. 85 g) diritto di recupera e di prelazione
- Art. 86 h) regolamento della zona edificabile d'interesse comunale

TITOLO IV - FINANZIAMENTO DELLA PIANIFICAZIONE E DEL PAESAGGIO

I nuovi accenti e le prospettive riguardo agli strumenti finanziari

Capitolo primo - Finanziamento della pianificazione

- Art. 87 Principio
- Art. 88 Contributo cantonale
- Art. 89 Condizioni del contributo
- Art. 90 Contributo comunale

Capitolo secondo - Finanziamento della tutela e valorizzazione del paesaggio

- Art. 91 Principio
- Art. 92 Cantone
- Art. 93 Comuni

TITOLO V - PAESAGGIO

Il concetto di paesaggio
Il paesaggio ticinese si trasforma
Gli obiettivi della politica del paesaggio
Un cenno alla tutela del paesaggio cantonale sino ad oggi
I principi di fondo

Capitolo primo - OBIETTIVI E PRINCIPI

- Art. 94 Obiettivi
- Art. 95 Indirizzi
- Il paesaggio nell'ambito tematico patrimonio
- La scheda P1 (Paesaggio)
- La scheda P2 (Progetti di paesaggio comprensoriale - PPC)
- Art. 96 Principi operativi

Capitolo secondo - MISURE E ORGANIZZAZIONE

Sezione 1 - Misure di tutela

- Art. 97 Paesaggi con contenuti e valori importanti
 - a) classificazione e inventari
- Art. 98 b) istituzione della tutela

Sezione 2 - Misure di valorizzazione

- Art. 99 Progetto di paesaggio
 - a) contenuti
- Art. 100 b) ripartizione dei compiti

Sezione 3 - Organizzazione

- Art. 101 Commissione del paesaggio
- Art. 102 Compiti

TITOLO VI - NORME TRANSITORIE E FINALI

- Art. 103 Procedure in corso
- Art. 104 Geodati
- Art. 105 Urbanizzazione
- Art. 106 Piano di quartiere facoltativo
- Art. 107 Tutela dei siti pittoreschi del DLNB
- Art. 108 Entrata in vigore

Allegato di abrogazione e modifica di leggi

6. RELAZIONI CON LINEE DIRETTIVE E PIANO FINANZIARIO

7. ATTI PARLAMENTARI

8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

8.1 Incidenza finanziaria

8.2 Effetti sul personale

1. PREMESSA

1.1 Il mutato contesto di riferimento dello sviluppo territoriale

Questa nuova legge sullo sviluppo territoriale si situa in un contesto alquanto mutato rispetto alla situazione generale degli anni ottanta, epoca in cui presero avvio i lavori del piano direttore e della legge attualmente in vigore. Quel periodo era caratterizzato da una crescita economica ancora sostenuta, da finanze pubbliche equilibrate e da una forte attenzione ai temi territoriali. In effetti, il rapido sviluppo degli anni precedenti stava rivelando anche i suoi effetti negativi sul territorio, soprattutto per quanto riguarda il rumore e l'inquinamento atmosferico. Si era allora viepiù manifestata la presa di coscienza degli emergenti problemi ambientali.

Il quadro di riferimento generale presenta ora segnali molto differenti.

Da tempo non si può più parlare di crescita continua; da un anno a questa parte siamo entrati in una crisi di portata mondiale che ha trovato origine nel settore finanziario e si è poi diffusa a quello industriale. Si tratta di una crisi la cui natura non è del tutto chiara e di cui, soprattutto, sono difficilmente prevedibili gli sviluppi ulteriori. Gli enti pubblici vi stanno facendo fronte con programmi di sostegno e supporto ai settori più problematici (anche il nostro Cantone ha varato un pacchetto di misure anticrisi), mentre nel tempo si prospetta una diminuzione delle entrate fiscali con le conseguenze del caso sugli equilibri delle finanze pubbliche.

Vi sono diversi nuovi fenomeni che nell'ultimo ventennio hanno esercitato e continuano ad esercitare forti pressioni sul territorio e sugli equilibri al suo interno.

Si riscontra anzitutto uno sviluppo tecnologico importante (telecomunicazioni, avvento di nuovi materiali, diffondersi delle biotecnologie, ecc.) accompagnato dall'emergere di nuove realtà economiche nei Paesi asiatici e dell'Europa orientale. I processi di globalizzazione e di integrazione economica, con le nuove forme di organizzazione della produzione, della vendita e del lavoro hanno modificato i fattori di localizzazione delle imprese, favorendone la concentrazione. Vi sono poi i mutamenti demografici, con i costanti fenomeni migratori e, in particolare, l'incessante invecchiamento della popolazione che sta facendo emergere nuovi bisogni sociali e incide anche sugli equilibri tra città e spazi rurali.

Nei decenni passati sono apparsi anche gli effetti indesiderati della rapida crescita della mobilità, a fronte di un territorio dalle capacità ricettive limitate: sono visibili per ciascuno i persistenti problemi ambientali, il congestionamento del traffico negli agglomerati e il consumo di territorio.

Da tempo stiamo poi assistendo ad una modifica del clima sulla terra: in particolare l'aumento dei cosiddetti gas serra determina un cambiamento nel bilancio energetico del sistema climatico globale, che condiziona riscaldamenti e raffreddamenti e provoca un'alterazione anche nel regime delle precipitazioni. Dal punto di vista delle risorse, si constata che i vettori energetici primari, trasformati dall'uomo per le proprie necessità, sono per la maggior parte non rinnovabili e di origine fossile; il consumo di tali energie provoca emissioni atmosferiche nocive, come nel caso del diossido di carbonio (CO₂), degli ossidi di azoto e delle polveri fini.

1.2 Le tendenze in atto nel Cantone

Anche in Ticino si riscontrano dinamiche analoghe a quelle presenti sul piano internazionale e nazionale.

Nel nostro Cantone, il baricentro socio-economico si è spostato verso sud, con il rafforzamento dell'agglomerato di Lugano, una relativa stasi negli altri centri e il manifestarsi di segnali di crisi nelle aree di montagna; lo spazio urbano ticinese appare sempre più come un'appendice della megalopoli padana. La popolazione residente nel

Cantone è cresciuta tra il 1980 ed il 2000 di oltre il 15% e si concentra per oltre i 4/5 negli agglomerati. I comuni periurbani si confermano come le aree più interessanti per gli insediamenti residenziali, mentre nei poli urbani si concentrano i posti di lavoro del terziario; nei comuni suburbani si sono insediate numerose funzioni del secondario e del commercio. Il fenomeno della periurbanizzazione si concretizza nella diffusione del modello della casetta unifamiliare e nella separazione sempre più ampia fra luogo di residenza e luogo di lavoro. In questa cosiddetta città diffusa aumentano le grandi superfici di vendita, strutture all'interno delle quali si concentra un ventaglio di attività sempre più ampio, oltre che potenziali luoghi d'incontro e di aggregazione.

Questi fenomeni sono all'origine di un'intensa mobilità, peraltro sempre in crescita, e di forti pressioni sulle infrastrutture ed i servizi di trasporto.

Cambiamenti importanti si palesano anche dal profilo paesaggistico. I fondovalle e le fasce collinari sono viepiù contesi dalle funzioni insediative residenziali e non, in cui predominano i modelli estensivi, e dalle infrastrutture; i boschi planiziali arretrano e le superfici agricole diminuiscono. Nelle regioni periferiche e in montagna i pascoli alpini sono progressivamente occupati dal bosco.

I mutamenti climatici, cui si è accennato, incidono anche sulla nostra realtà locale. In particolare le prospettive climatiche evidenziano una importante modifica della disponibilità di risorsa idrica durante l'anno, con un incremento delle piogge invernali, la riduzione di quelle estive e un aumento della loro intensità. Con l'aumento della forza degli eventi idrologici ci si aspetta una riduzione della ricarica delle acque sotterranee; le canicole estive potrebbero inoltre indurre un aumento dei consumi in contemporanea a già riscontrate situazioni di insufficienza idrica estiva. Come già si è constatato in alcuni casi specifici, l'effetto serra potrebbe avere ripercussioni sulla stabilità dei pendii e sulla disponibilità d'acqua per l'approvvigionamento idrico e per la produzione idroelettrica.

Accanto a questi sviluppi oggettivamente riscontrabili, vi sono una serie di sfide aperte che presenta la disciplina pianificatoria.

Anzitutto il tema degli agglomerati, porzioni di territorio assolutamente strategiche in quanto motori del nostro sviluppo socio-economico, che meritano di essere riconosciute e rafforzate a livello territoriale, ad esempio attraverso un sempre migliore coordinamento tra i trasporti e gli insediamenti, secondo il modello impostato con i piani regionali dei trasporti e i programmi d'agglomerato promossi dalla Confederazione. Vi è anche la problematica del sostegno al rafforzamento del tessuto economico-produttivo, che deve poter contare su condizioni-quadro favorevoli e incrementare la propria competitività. D'altro canto, resta irrisolto il nodo dell'urbanizzazione diffusa, che incide in termini di costi infrastrutturali per l'ente pubblico e banalizza il paesaggio.

In materia di mobilità, si segnalano i due progetti strategici principali: quello della nuova trasversale ferroviaria alpina (AlpTransit) e quello del nuovo sistema ferroviario regionale Ticino-Lombardia (TILO). Anche il tema del paesaggio che, come diremo nel relativo capitolo, è un fattore centrale della nostra qualità di vita ed una risorsa economica primordiale, richiama una rinnovata attenzione.

Per quanto attiene alle realtà locali, osserviamo che il compito non è più solo di regolamentare l'espansione edilizia, ma soprattutto di gestire le trasformazioni di singole parti del territorio per puntare ad una riqualifica e ad un riordino urbanistico e paesaggistico. Ai Comuni, ai quali è spesso mancata un'adeguata programmazione dell'urbanizzazione, si pone inoltre viepiù il problema dei costi del rinnovo delle infrastrutture. V'è poi il tema delle scale di riferimento della pianificazione del territorio.

Se d'un canto piano direttore e piano regolatore si adattano alle due classiche scale cantonale e comunale, dall'altro i fenomeni territoriali ed urbanistici si collocano però anche ad altri livelli, come ad esempio quello nazionale ed internazionale, quello comprensoriale e quello del singolo agglomerato o del quartiere. Il fatto che chi pianifica,

progetta e opera, constatando discrepanze fra le scale istituzionali e quelle dei fenomeni territoriali con cui è confrontato suggerisce la necessità di individuare nuovi approcci che consentano di affrontare di volta in volta il problema alla scala appropriata. Rileviamo di transenna che i processi aggregativi, attualmente in corso in Ticino, sono una delle modalità con cui far fronte all'inadeguatezza della scala locale, perché i Comuni riaccorpatisi possiedono un'estensione ed una massa critica tali da poter meglio far fronte alle sfide territoriali; prima fra tutte quella della frammentazione degli usi dovuta alle esigenze espresse in modo disordinato dalle troppo numerose realtà comunali.

In modo analogo al tema delle scale di riferimento si pone la questione degli attori che si muovono sul territorio e dei compiti che loro incombono.

La legge stabilisce una precisa ripartizione delle competenze ed una sequenza gerarchica abbastanza rigida, mentre diversi progetti in corso, ad esempio nell'area strategica dell'agglomerato luganese, mostrano che occorre riflettere a nuove modalità di collaborazione e alla forma giuridica che queste più opportunamente devono assumere. La "collaborazione", intesa come coinvolgimento attivo e partecipazione delle parti alla risoluzione di un problema comune, si impone dunque in maniera crescente; allo stesso modo si appalesa vieppiù interessante la forma contrattuale per assicurarne la stabilità e la continuità anche in situazioni potenzialmente conflittuali. Può trattarsi di collaborazione fra enti pubblici, ma anche di collaborazione fra pubblico e privato, una modalità sempre più necessaria per affrontare la pianificazione territoriale sia in termini di scambio di conoscenze sia per quanto attiene al finanziamento di opere importanti. Il tema è comunque oggetto di dibattito, al punto che una recente iniziativa parlamentare generica postula l'elaborazione di una legge sugli agglomerati, che istituisca un'entità giuridica intermedia cui delegare, fra altri, anche compiti di pianificazione territoriale. Alla disciplina pianificatoria è comunque richiesta sempre maggiore flessibilità: sia nell'adeguarsi alla scala dei problemi che si pongono sia nel trovare la modalità migliore per affrontarli.

1.3 Le prospettive per il territorio ticinese

Nel breve spazio di questa premessa è doveroso riferirsi al nuovo piano direttore, che traduce in misure concrete alcune risposte alle problematiche e alle sfide sopra descritte.

Il nuovo piano direttore - con il progetto territoriale Città -Ticino declinato nei quattro ambiti tematici Patrimonio, Rete urbana, Mobilità e Vivibilità - è pensato come strumento di promozione e coordinamento tra gli enti pubblici e i diversi attori della realtà socio-economica, per tutti gli interventi con rilevante incidenza territoriale. L'idea cardine del progetto territoriale è quella del Ticino come Città unica e coesa, caratterizzata da aree verdi e naturali, da zone di svago, da quartieri multifunzionali e specializzati, da un centro degli affari e dei commerci, da una sede amministrativa, da poli per la produzione, per le proposte artistiche e culturali e per la formazione. Questa città è pensata con buoni collegamenti al proprio interno e con le regioni vicine.

Le schede ed i piani del PD, che hanno concretizzato gli obiettivi pianificatori cantonali, propongono indirizzi e misure in risposta agli scenari descritti.

Per l'ambito tematico Patrimonio, che riguarda le componenti naturali e storico-culturali del nostro Cantone, il paesaggio è l'elemento cardine. Strategicamente si conferma la volontà di tutela e conservazione dei paesaggi esemplari, puntando però anche alla valorizzazione, alla fruibilità e al recupero dei paesaggi ordinari del fondovalle e di quelli delle valli discoste, mediante una nuova modalità di progettazione paesaggistica.

L'ambito tematico Rete urbana affronta l'organizzazione territoriale del Cantone, le relazioni con il sistema delle città svizzere, con i Cantoni limitrofi e con le realtà transfrontaliere. È il modello territoriale che indica gli orientamenti per promuovere il Ticino quale regione strategica nel contesto alpino e quale sistema urbano policentrico.

Quest'ultimo è pensato come sistema caratterizzato da tre aree e quattro agglomerati (Luganese e Mendrisiotto con Lugano e Chiasso - Mendrisio; Bellinzonese e Tre Valli con Bellinzona, Locarnese e Vallemaggia con Locarno), cui si affianca il Piano di Magadino come polmone agricolo, naturalistico e di svago. Con questo si punta ad un riequilibrio regionale, che passa anche dall'integrazione del retroterra montano nei rispettivi poli di riferimento, economicamente più avanzati. Fra gli obiettivi principali v'è quello del rafforzamento del tessuto economico, che passa anche attraverso la politica dei Poli di sviluppo economico, il miglioramento della qualità dello spazio costruito, in particolare lo spazio pubblico e non da ultimo il contenimento delle zone edificabili, il cui sovradimensionamento causa costi di urbanizzazione sproporzionati.

L'ambito tematico Mobilità interagisce in modo stretto con la rete urbana: la mobilità di merci e persone è infatti al centro dell'organizzazione territoriale delle moderne società.

È uno dei determinanti della loro evoluzione. Il piano direttore persegue una mobilità integrata, ossia la ricerca della complementarità tra i diversi modi di trasporto, una maggiore intermodalità, un recupero dell'attrattività e dell'efficienza dei trasporti pubblici e della mobilità lenta, la conservazione e il miglioramento del suo patrimonio stradale e una accessibilità garantita in tutte le regioni del Cantone. Merita di venir citata la scheda che definisce il progetto complessivo per dotare il Cantone entro il 2020 di una vera e propria metropolitana, in sinergia con la realizzazione di AlpTransit.

L'ambito Vivibilità concerne le problematiche ambientali (protezione del suolo, igiene dell'aria e dell'acqua e lotta contro i rumori) quelle relative all'approvvigionamento (produzione sostenibile di energia e di inerti) e alla sicurezza del territorio e quelle che riguardano la sua fruibilità per lo svago ed il turismo. Nel campo dell'approvvigionamento assume una valenza particolare la scheda sull'energia, il cui contenuto di sfida consiste nel garantire l'approvvigionamento del Cantone con fonti rinnovabili e pulite e nell'assicurare che eventuali nuovi impianti siano adeguatamente collocati nel territorio. Riguardo ai pericoli naturali, l'orizzonte d'intervento è ampliato agli aspetti legati alla valutazione del rischio e agli eventi straordinari, che denotano un incremento anche a seguito dei cambiamenti climatici.

A fronte di un quadro generale e particolare come quello descritto, risulta quindi più che opportuno poter disporre di una legislazione che propone strumenti pianificatori e progettuali efficaci e tendenzialmente semplici, atti a coniugare le esigenze dello sviluppo territoriale, con quelle dell'economia, della società e dell'ambiente, a beneficio di tutti.

2. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

2.1 I motivi alla base del progetto

La legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT 1990) è una buona legge nella sua concezione e nel suo impianto; anzitutto, perché imposta in modo globale e coordinato la pianificazione territoriale; inoltre, perché mette a disposizione delle autorità incaricate di compiti pianificatori uno strumentario giuridico articolato; essa completa infine in modo congruo la legislazione federale di riferimento. Il quadro entro il quale si colloca la legge è tuttavia tanto mutato da renderne necessaria una rivisitazione importante.

Vi sono tre grandi ordini di ragioni che hanno orientato questo lavoro.

Si tratta anzitutto di una serie di aspettative generali, la più importante delle quali è quella di procedure meno complesse, meno lunghe e meglio coordinate.

Negli ultimi anni diversi atti parlamentari hanno dato voce a questa esigenza.

La Commissione della gestione, esprimendosi sul potenziamento dell'allora Sezione della pianificazione urbanistica, auspicava un intervento sulle procedure "troppo macchinose e inadeguate per la soluzione dei problemi che dovremo affrontare in futuro".

Dal canto suo la Commissione speciale per la pianificazione del territorio, esprimendosi su un'iniziativa che propone una semplificazione procedurale, individuava alcuni interventi necessari di semplificazione. Fra questi la necessità di disporre di direttive tecniche come informazione di base comune per gli addetti ai lavori, l'esigenza di migliorare l'esame preliminare, di ampliare il campo d'applicazione delle modifiche di poco conto e di individuare un'eventuale procedura semplificata d'adozione delle modifiche puntuali di PR.

Anche le nuove tendenze e le mutate condizioni quadro della disciplina pianificatoria suggeriscono un riorientamento.

A livello di pianificazione locale praticamente tutti i Comuni dispongono ora di un piano regolatore di seconda generazione, conforme quindi alla LPT; ciò significa che nella pratica avremo a che fare con meno revisioni totali e più varianti puntuali. Nei Comuni aggregati, un lavoro importante consiste nell'elaborazione di un piano regolatore per il nuovo comprensorio. I quesiti emergenti sono inoltre quelli del riordino e della riqualifica urbanistica di singole porzioni significative o strategiche del territorio, da gestire con piani di quartiere o piani particolareggiati, strumenti che abbisognano di un ripensamento per migliorarne l'efficacia. In questo contesto si colloca pure il tema della collaborazione intercomunale "a geometria variabile", con i Comuni dell'area urbana che affrontano importanti progetti di sviluppo dell'agglomerato, al di fuori delle strette maglie della procedura pianificatoria. A livello della pianificazione strategica si colloca la sfida della revisione del piano direttore, di cui diremo nel relativo capitolo. Alla pianificazione strategica si apparenta anche la pianificazione comprensoriale sviluppatasi nell'ultimo decennio e messa in opera con le schede di piano direttore, che si è rivelata strumento utile per coordinare gli obiettivi di sviluppo territoriale di un comprensorio funzionale o di una regione geografica. A questo livello operativo sono ora affrontati i problemi delle grandi e medie opere della mobilità trattati nei piani dei trasporti e le tematiche nuove dei parchi, delle energie e delle risorse idriche. Fra le condizioni quadro più sensibilmente mutate v'è la situazione finanziaria degli enti pubblici; d'altronde, una legge che propone buoni strumenti, ma poi non tiene conto della necessità di sostenerne finanziariamente l'attuazione, è una legge monca. Per intanto il punto di riferimento centrale sono e rimangono le risorse fiscali generali e, per i Comuni oltre a quelle, principalmente lo strumento dei contributi di miglioria. Qui vogliamo però fare di più con i nuovi strumenti della politica fondiaria e promozionale.

Gli operatori, ma anche gli utenti ed i politici nutrono poi aspettative di forma e di comprensibilità.

Anche nel settore dello sviluppo territoriale, il numero e la complessità delle leggi provocano insicurezza e tolgono legittimità ai diversi strumenti legislativi. È necessario ridurre la mole degli articoli, operando un lavoro di riunione di normative interdipendenti e apparentate e favorendo così l'orientamento e la comprensione da parte di addetti ai lavori e non. Questo progetto intende rispondere a tali aspettative, integrando in una seconda fase i disposti dell'edilizia a quelli riveduti della pianificazione del territorio.

La terminologia della legge deve essere più semplice e diretta e considerare le indicazioni di giurisprudenza e dottrina, ciò che consentirà di semplificare la legge e fare un passo verso un'ulteriore chiarezza e sicurezza del diritto. Quest'ultimo punto riguarda un aspetto di metodo intimamente connesso con l'obiettivo di pianificare e costruire meglio: con questa legge miriamo a norme chiare e flessibili che aiutano il pianificatore nell'impostazione del suo lavoro, la popolazione nel partecipare alle proposte e le autorità dapprima nell'effettuare ed approvare le scelte, poi nell'applicarle.

2.2 Gli obiettivi

La nuova legge sullo sviluppo territoriale ambisce a dare un segnale di alleggerimento dell'intera disciplina e a fornire risposte puntuali e chiare ai quesiti aperti in questa materia, completando il nuovo quadro legislativo con una serie di strumenti ausiliari di tipo tecnico e metodologico. Nei contenuti si punta quindi ad un triplice obiettivo:

- alleggerimento delle procedure, sia che si tratti di piani cantonali sia comunali
- semplificazione degli strumenti della pianificazione
- uniformazione e razionalizzazione delle norme e della metodologia.

2.3 Gli elementi di un codice del territorio

Negli ultimi vent'anni la produzione di leggi che riguardano la gestione e l'utilizzo del territorio ticinese è stata oltremodo intensa. Fra tutte emerge la LALPT, che sin dalla sua entrata in vigore svolge la funzione di legge perno; essa infatti definisce un quadro completo e coerente di obiettivi, procedure e strumenti ai quali, esplicitamente o implicitamente, si devono riferire le altre leggi settoriali.

L'idea complessiva di una nuova legge sullo sviluppo territoriale persegue e approfondisce l'ipotesi di una normativa che integri i disposti dell'edilizia e funga da legge di riferimento per tutte le legislazioni e tutti i progetti concreti nei vari settori con incidenza sul territorio. Si tratta dell'idea di un codice, che dovrà consentire di governare il territorio in modo più razionale sia quanto agli strumenti sia per quanto concerne le procedure, orientandosi al tempo stesso ai criteri di uno sviluppo sostenibile. Con il codice del territorio miriamo quindi a riunire in un unico testo le norme di merito e di procedura per la pianificazione del territorio (oggi LALPT), quelle per l'edilizia pubblica e privata (oggi legge edilizia e legge sulle strade) e i disposti della legge sull'espropriazione.

Quanto ai tempi del progetto complessivo, abbiamo deciso di trattare in una prima fase la tematica della pianificazione del territorio, integrando in una seconda fase i nuovi disposti sull'edilizia. L'elaborazione di un insieme congruente di articoli edilizi da inserire armoniosamente in un codice non è affatto un atto di puro adattamento; vi è una serie importante di temi che, com'è emerso anche dagli incontri informali avuti con gli specialisti della disciplina, richiedono un approfondimento e la costruzione di un consenso.

2.4 L'interazione fra pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente

La pianificazione del territorio ha in primo luogo il compito di provvedere ad un uso parsimonioso del suolo e ad un insediamento ordinato del territorio. Essa si pone poi anche al servizio degli ulteriori compiti dello Stato con incidenza territoriale; fra questi i doveri costituzionali di tutela ambientale, come la protezione delle basi naturali della vita (suolo, aria, acqua, bosco, paesaggio; art. 74 Cost.) e la tutela delle acque, delle foreste, della natura e del paesaggio e degli animali (art. 76- 80 Cost.).

La disciplina pianificatoria partecipa agli sforzi di tutela dell'ambiente in diversi modi.

In parte, essa considera la politica ambientale già al momento di definire l'evoluzione territoriale auspicata e il conseguente ordinamento degli insediamenti, che va operato mediante un accorto azionamento e l'elaborazione di condizioni quadro. Proprio in tal senso la LPT enuncia fra i principi pianificatori la protezione delle basi naturali della vita (art. 3 cpv. 2, cpv. 3 lett. b ed e, cpv. 4 LPT). Inoltre, gli strumenti della pianificazione territoriale sono talvolta impiegati (dalla legislazione ambientale) quali mezzi per attuare le esigenze ambientali con impatto territoriale. Spesso, poi, i medesimi strumenti

intervengono a complemento o in maniera concorrente rispetto a misure proprie della legislazione ambientale.

Più nel dettaglio, si sottolinea come il piano direttore costituisca un importante strumento di coordinamento fra i due ambiti; in questo senso, la parte relativa ai provvedimenti del Rapporto sull'ambiente è confluita negli indirizzi della scheda di PD sulla politica ambientale (V 1), mentre i contenuti delle schede sui generatori di traffico (R 8) e sui rumori (V 4) sono una diretta concretizzazione della volontà di coordinare la pianificazione del territorio e la protezione dell'ambiente.

A livello di piano regolatore, i postulati della tutela ambientale trovano voce principalmente nell'art. 17 LPT, che tratta delle zone protette; accanto a queste, anche la zona agricola (art. 16 cpv. 1 LPT) può però servire a garantire le basi naturali della vita.

Merita pure un accenno il rapporto di pianificazione, che accompagna il piano regolatore. Con il capitolo dedicato al diritto ambientale, esso costituisce un utile strumento di integrazione delle due discipline: vi sono trattati la protezione dell'aria, delle acque, del suolo, della natura e del paesaggio, la caccia e la pesca, i rifiuti ed i siti contaminati, la protezione dai rumori, dalle vibrazioni e dalle radiazioni non ionizzanti, la prevenzione degli incidenti rilevanti e l'energia. È importante che il rapporto sia elaborato in modo scrupoloso, in modo da garantire adeguati accertamenti degli effetti ambientali e quindi permettere una corretta ponderazione degli interessi.

Infine, si cita l'importante strumento dell'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA); previsto dall'art. 10a LPAmb, esso è regolamentato principalmente dalla relativa ordinanza federale (OEIA) oltre che, a livello cantonale, dal regolamento d'applicazione (ROEIA). L'EIA si svolge per gli impianti suscettibili di gravare sull'ambiente al punto da rendere necessaria l'adozione di misure specifiche (riferite al progetto o alla sua ubicazione), di regola nell'ambito dell'autorizzazione a costruire. In casi eccezionali, esso è anticipato nell'ambito di un piano d'utilizzazione speciale, ossia di un piano d'utilizzazione - sia esso concretamente un piano d'utilizzazione cantonale, una variante di piano regolatore o un piano particolareggiato - elaborato al fine di porre le basi per la realizzazione di uno specifico impianto soggetto ad EIA, e ciò quando il grado di dettaglio del piano sia tale da consentire un esame circostanziato degli effetti spaziali, temporali e sull'ambiente (art. 5 cpv. 3 OEIA, 7 ROEIA).

3. IL QUADRO GIURIDICO FEDERALE

A livello costituzionale la pianificazione del territorio si fonda sull'articolo 75 Cost., che fissa i principi, fra i quali spiccano un'appropriata e misurata utilizzazione del suolo, la creazione di un insediamento ordinato e la separazione fra zona edificabile e non.

Il disposto costituzionale assegna alla Confederazione il compito di emanare una legislazione limitata alle norme basilari, mentre ai Cantoni compete di elaborare e realizzare i piani e provvedere ad una legislazione di attuazione.

3.1 La legge federale sulla pianificazione del territorio

La legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (LPT), completata dalla relativa ordinanza del 28 giugno 2000, è la normativa che regola globalmente la disciplina. Essa fissa in particolare gli scopi e i principi della pianificazione, ne stabilisce gli strumenti principali e istituisce il regime delle autorizzazioni fuori dalla zona edificabile. La LPT definisce anche le regole minime di procedura.

La legge federale è stata rivista in modo importante due volte: la prima nel 1995, con l'introduzione del diritto all'urbanizzazione e di alcune norme sulla semplificazione,

l'accelerazione e il coordinamento delle procedure d'autorizzazione (artt. 19, 25a e 33 LPT); la seconda nel 1998 con la codifica del nuovo ordinamento delle autorizzazioni eccezionali fuori zona edificabile (artt. 16, 16a, 16b, 24, 24a - d, 25, 37a LPT). Il 23 marzo 2007, il Parlamento ha adottato la terza revisione parziale, con la quale sono migliorate le possibilità lucrative accessorie per il settore agricolo. In particolare, le aziende agricole potranno avviare più facilmente attività nell'ambito dell'agriturismo (offerta di vacanze o di semplice ristorazione in fattoria) e costruire edifici ed impianti per la produzione di energia dalla biomassa; sono altresì facilitati l'ampliamento di edifici abitativi esistenti e la tenuta di animali a scopo di hobby (artt.16a, 16b, 24b, 24d, 27a 34 e 36). Nel luglio del 2007 il Consiglio federale ha inoltre licenziato due messaggi che riguardano l'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (Lex Koller); per mitigarne l'effetto sono previste misure accompagnatorie di pianificazione, quali il contingentamento delle residenze secondarie.

Già nel suo programma di legislatura 2003 - 2007 il Consiglio federale ha dichiarato di voler porre in atto una revisione della LPT. Questo importante progetto è stato affidato all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE) il quale, dalla sua costituzione nel 2000, ha vieppiù assunto una funzione di guida concettuale e strategica per quanto riguarda la politica dell'ordinamento del territorio in generale.

3.2 Il Rapporto sullo sviluppo territoriale

Dal punto di vista analitico e dei dati di fatto, le proposte della revisione legislativa federale poggiano sul Rapporto sullo sviluppo territoriale (USTE 2005), che prospetta le linee guida per una politica dello sviluppo territoriale in Svizzera nell'orizzonte dei prossimi trent'anni. Il Rapporto consta di un'analisi della situazione, quattro possibili scenari per una Svizzera del 2030 e un progetto territoriale. L'USTE giudica critica la situazione dello sviluppo territoriale e definisce non sostenibile l'evoluzione degli ultimi decenni. La popolazione e i posti di lavoro si concentrano nelle metropoli e gli agglomerati sono caratterizzati da una crescente segregazione sociale e funzionale, a fronte di una tendenza all'espansione, che fa aumentare la mobilità forzata. I costi globali di urbanizzazione sono molto alti e gravano sempre più sugli enti pubblici, tenuti a dotare delle necessarie infrastrutture insediamenti che si allargano in continuazione e con una densità sempre minore. Ciò va a scapito della competitività delle aree metropolitane e dei centri turistici; inoltre, in alcune aree rurali viene meno la sostanza economica.

Il progetto territoriale vuol rendere più sostenibile lo sviluppo futuro del nostro paese. Esso prospetta una Svizzera policentrica e un'urbanizzazione centripeta, che inibisca la dispersione degli insediamenti e la tendenza alla metropolizzazione. In particolare la Svizzera urbana risulterebbe organizzata in una doppia rete: la prima formata dalle metropoli di Zurigo, Ginevra-Losanna, Basilea, Berna e Ticino e la seconda composta dalle loro città e dai loro agglomerati. Questi obiettivi verrebbero perseguiti mediante strategie generali, elaborate per tutto il territorio nazionale, e strategie territoriali pensate in modo specifico per le aree urbane e rurali. Le strategie generali sono un elemento centrale e riguardano i sette temi cardine dello sviluppo territoriale: l'integrazione con le linee ferroviarie ad alta velocità, l'individuazione di siti adatti per l'insediamento delle imprese, la politica degli agglomerati, la densificazione degli insediamenti e la valorizzazione degli spazi pubblici e del paesaggio. Il progetto richiede anche misure di attuazione, tra cui anzitutto il miglioramento della collaborazione e del coordinamento a tutti i livelli, ad esempio mediante il rafforzamento della Conferenza tripartita sugli agglomerati, la creazione di piattaforme analoghe per lo spazio rurale e l'incentivazione della collaborazione intercomunale. Bisogna poi rendere più coerenti le politiche settoriali a forte impatto territoriale, come quelle agricola, dei trasporti, dell'ambiente e del turismo. È

anche auspicabile che l'ente pubblico conferisca mezzi finanziari più consistenti alla politica territoriale, sia a livello federale che a livello cantonale, con prelievi di plusvalore o tasse d'incentivazione. Il rapporto suggerisce infine alcune importanti modifiche legislative, in parte già approvate a livello federale, come il fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato, la nuova politica regionale e la revisione della LPN per la creazione di parchi naturali.

3.3 La revisione della LPT: dalla revisione totale alla revisione parziale

La revisione della LPT ha preso corpo negli ultimi anni.

Nel 2007 l'USTE ha consegnato i principi della revisione nel documento "Attualizzazione della LPT" e, nel 2008, il Consiglio federale ha messo in consultazione l'avamprogetto di nuova legge federale sullo sviluppo territoriale (LSTe); di fatto una revisione totale della LPT.

Si trattava di un testo ricco di spunti interessanti come lo strumento delle zone edificabili di riserva, che presuppone che i Comuni esaminino e adattino in un lasso di tempo di cinque anni le zone edificabili sovradimensionate; la possibilità di introdurre, a determinate condizioni, l'obbligo per i proprietari di costruire entro un termine ragionevole; i programmi d'agglomerato, come risposta alla necessità di incoraggiare la pianificazione negli spazi funzionali e la promozione di nuove forme di governance basate su una più stretta collaborazione tra gli enti pubblici e tra il settore pubblico e quello privato. Fra gli strumenti classici della pianificazione il piano direttore è risultato il più rinnovato, mentre nel fuori zona edificabile si è tentato di conferire maggior margine di manovra ai Cantoni con la proposta del nuovo regime delle "zone coltivate".

A conclusione della procedura di consultazione (terminata in aprile) si è però constatato che la stragrande maggioranza dei partecipanti ha bocciato l'idea di una revisione totale. Anche il nostro Cantone si è espresso, chiedendo una rielaborazione dell'avamprogetto in termini di semplice adeguamento della LPT.

Il 21 ottobre scorso il Consiglio federale ha definito le nuove modalità della procedura di revisione.

Il Collegio, rinunciando a presentare un controprogetto diretto all'iniziativa "Spazio per l'uomo e la natura", ha stabilito gli elementi centrali del controprogetto indiretto sotto forma di revisione parziale della LPT. La prima tappa della revisione parziale, che il Governo dovrà sottoporre al Parlamento prima del febbraio 2010, è circoscritta ai temi che danno risposta diretta all'iniziativa. Si tratta in particolare delle prescrizioni di PD riguardo allo sviluppo degli insediamenti, le regole sul dimensionamento delle zone edificabili a partire dal fabbisogno non limitato alla somma delle esigenze dei singoli Comuni e le misure appropriate per contrastare la tesaurizzazione del suolo. Vi sarà anche una seconda tappa della revisione che contemplerà quegli aspetti per i quali la consultazione ha posto in luce un'esigenza d'intervento, che necessitano però di ulteriori approfondimenti. Fra questi la codifica dei programmi d'agglomerato, il rafforzamento del ruolo dei piani direttori cantonali nei settori trasporti, approvvigionamento e smaltimento, agricoltura, natura e paesaggio, ma anche la semplificazione dell'impianto legislativo riferito alle costruzioni fuori zona edificabile. I lavori preparatori per questa seconda tappa saranno avviati nel 2010.

Il disegno di legge che vi presentiamo è indipendente dal progetto federale, ma - come sin qui descritto - si inserisce in maniera coerente e compatibile in un quadro legislativo federale in piena evoluzione. Dal punto di vista dei contenuti si può dire che il progetto di Lst, analogamente alla revisione della LPT, affronta e tenta di risolvere le nuove sfide dello sviluppo territoriale che si pongono ai diversi livelli dell'operare dello Stato.

La consultazione interna

La procedura di consultazione interna ha coinvolto una ventina fra uffici, servizi dell'Amministrazione cantonale e commissioni consultive. La proposta (Ufficio giuridico del Dipartimento del territorio, Documento per la consultazione interna, febbraio 2006) è stata accolta in modo globalmente positivo, in particolare riguardo all'impostazione generale ed alle novità. Già in quella sede sono emersi alcuni suggerimenti, di cui si è tenuto conto nel prosieguo dei lavori: riguardo al piano direttore, la richiesta di una procedura semplificata per modifiche minori; per il PR la definizione di una distanza dai corsi d'acqua, di una modalità di coordinamento fra procedura pianificatoria e procedura di permuta generale e di miglior coordinamento con il diritto ambientale. Inoltre sono stati richiesti chiarimenti riguardo alla nuova norma sul paesaggio e l'approfondimento dei temi di politica fondiaria e promozionale.

La consultazione esterna

La pubblica consultazione ha preso le mosse dal documento "Progetto di revisione LALPT" (Ufficio giuridico del Dipartimento del territorio, agosto 2006), che presentava d'un canto un insieme organico ed elaborato di proposte di modifica legislativa corredate di commento (disposizioni generali, piano direttore, piano d'utilizzazione cantonale, piano regolatore, piano particolareggiato, piano di quartiere, eccezioni in zona edificabile, ricomposizione particellare e paesaggio) e dall'altro alcune ipotesi di soluzione per temi ancora in fase di approfondimento (politica fondiaria e promozionale, finanziamento della pianificazione con prelievo delle plusvalenze e rapporto fra pianificazione territoriale e protezione dell'ambiente). A tale consultazione hanno partecipato 49 fra attori istituzionali, associazioni di categoria e di protezione, enti, partiti e alcuni privati; si sono inoltre nuovamente espressi 10 servizi dell'amministrazione. In particolare hanno preso posizione 32 fra Comuni e Città (anche i cinque maggiori centri del Cantone) e 15 fra associazioni e enti, di cui 3 partiti.

Gran parte dei partecipanti ha suddiviso il proprio contributo in due parti.

Nelle osservazioni generali emerge la condivisione dei tre obiettivi di fondo e il giudizio positivo riguardo alla prospettiva di un codice del territorio; si giunge persino a suggerire di inglobare altre leggi, ad esempio la legge sui contributi di miglioria. È inoltre apprezzato lo sforzo di andare verso una normativa completa ma snella, che disciplini solo l'essenziale. Non mancano però le critiche. V'è chi lamenta che le modifiche, pur condivise, non sarebbero della portata auspicata. V'è chi suggerisce di inserire fra gli obiettivi quello di garantire procedure meno costose, chi chiede che vengano imposti tempi vincolanti di disbrigo per l'amministrazione o comunque invita a ripensare alle modalità di lavoro della stessa. Anche il tema del coinvolgimento è sentito: si chiede in particolare che i Comuni siano considerati attori privilegiati.

Riguardo alle osservazioni sui singoli articoli è emerso quanto segue.

L'articolo sui tecnici qualificati è condiviso, ma è chiesta chiarezza sulla definizione di modifica minore; diversi partecipanti hanno poi auspicato che si tolga il riferimento alla supervisione di un tecnico qualificato. È stato anche sollevato il quesito del riconoscimento dei tecnici iscritti al REG B della SIA. Il tema dell'informazione e partecipazione è discusso: d'un canto v'è una generale richiesta di semplificazione delle modalità della consultazione, dall'altro emerge una posizione che sottolinea l'importanza della partecipazione democratica alle scelte pianificatorie.

Le novità proposte riguardo ai piani hanno suscitato il maggior numero di prese di posizione. In materia di pianificazione comprensoriale, viepiù riconosciuta come modalità operativa necessaria a sopperire alle lacune delle altre scale, è condivisa la scelta di

lavorare a livello di schede di piano direttore e di approfondire lo strumento del piano regolatore intercomunale. Eccezionalmente, v'è chi chiede un piano d'indirizzo come strumento a sé stante e vincolante per le autorità. La nuova impostazione procedurale del piano direttore è generalmente condivisa. Anche il rilancio del piano d'utilizzazione cantonale e il relativo alleggerimento procedurale hanno suscitato consensi, benché quattro Comuni e due associazioni si siano dichiarati contrari a questa soluzione. Diversi Comuni chiedono al Cantone di assumere le spese di adattamento dei PR ai PUC.

Riguardo al nuovo piano regolatore è stata ben accettata l'impostazione che si fonda sui soli due piani delle zone e d'urbanizzazione; quest'ultimo ha però urtato alcuni Comuni, che preferirebbero uno strumento più blando. In materia di procedura i partecipanti chiedono che per l'esame preliminare ci si limiti ad una valutazione degli elementi fondamentali ed una nuova prassi interna che ne velocizzi il disbrigo. La proposta che si riferisce alle modifiche di poco conto è stata accolta dai favori della gran parte dei Comuni, pur con richiesta di precisazione riguardo alle fattispecie coinvolte; curiosamente due associazioni di categoria chiedono che se ne ampli ulteriormente il campo d'applicazione, mentre un partito e alcune associazioni protezionistiche la respingono. L'accento di semplificazione introdotto con il piano particolareggiato è stato recepito in maniera oltremodo positiva, anche se alcuni partecipanti esprimono dubbi sul fatto che, in questo caso, sia il Cantone a rilasciare la licenza di costruzione. Due enti auspicano che questa procedura venga applicata anche alle varianti di piano regolatore. Riguardo al piano di quartiere, praticamente tutti condividono l'introduzione di un criterio di maggioranza per far funzionare lo strumento, un buon numero di partecipanti esige anzi una maggioranza qualificata dei proprietari e della superficie.

Alla nuova norma sul paesaggio sono imputate enunciazioni troppo generiche; è quindi chiesta una miglior sistematica, un impianto teorico più solido, una più esplicita interazione fra tutela e valorizzazione ed una maggiore vincolatività del progetto di paesaggio. V'è chi suggerisce di inserire questo capitolo all'inizio della legge.

Per quanto attiene ai temi cosiddetti in approfondimento, v'è adesione ai modelli della contrattualistica, della pianificazione concordata fra pubblico e privato e del previsto prelievo delle plusvalenze derivanti da atti pianificatori. Quello del finanziamento è un tema sensibile: alcuni Comuni si sono espressi contro una partecipazione finanziaria alla pianificazione cantonale e altri auspicano la reintroduzione di sussidi cantonali puntuali. Riguardo ai grandi generatori di traffico, le associazioni protezionistiche ritengono insufficienti gli attuali articoli 71 e 71a LALPT e auspicano che siano codificati un obbligo di allacciamento al trasporto pubblico e una base legale per tassare i posteggi. Abbiamo infine constatato con piacere che l'idea dei modelli o direttive è condivisa, proprio nell'ottica di aumentare l'efficacia della norma legale sul piano pratico.

Le osservazioni presentate, numerose e diverse per contenuto e spessore, hanno stimolato un importante lavoro di analisi e di approfondimento del testo legale e del commento; tutta la documentazione scritta è stata esaminata e se ne è tenuto conto, modificando o precisando gli articoli, o ribadendo le scelte effettuate.

4.3 I contenuti del progetto

Il progetto di Lst, che comprende un numero abbastanza importante di nuovi temi e soluzioni rispetto alla LALPT, si compone di 108 articoli, suddivisi in sei titoli.

Nelle norme introduttive abbiamo posto nuovi accenti in particolare sulla collaborazione intercomunale e sulle qualifiche degli operatori e abbiamo introdotto il tema dei geodati digitali.

Gli strumenti della pianificazione territoriale sono il centro focale della legge.

Per il piano direttore, rinnovato nei contenuti e nella forma, segnaliamo in particolare l'eliminazione del ricorso cantonale al Gran Consiglio in materia di schede di dato acquisito e la scelta di concretizzare la pianificazione comprensoriale mediante le schede. Il piano regolatore presenta tre importanti innovazioni di contenuto (due soli piani vincolanti di cui un nuovo piano dell'urbanizzazione, corredati da un regolamento edilizio che sostituisce le norme d'attuazione, un programma d'urbanizzazione vincolante per le autorità e un rapporto di pianificazione indicativo che integra il vecchio programma di realizzazione). Vi sono pure le semplificazioni procedurali - tra cui l'ampliamento del campo d'applicazione della procedura di poco conto - che puntano a sgravare l'iter complessivo di adozione ed approvazione del piano. Segnaliamo anche il tema decisivo e totalmente nuovo dell'urbanizzazione e nelle norme d'interesse sovracomunale, l'introduzione di una disciplina sulla tassa di stazionamento per posteggi privati aperti al pubblico.

Il piano d'utilizzazione cantonale si sta imponendo, in particolare nella sua forma di PUC settoriale, come strumento unitario di governo di tematiche d'interesse cantonale; questa scelta è facilitata dalla semplificazione della procedura, che ora coincide - tranne che nelle competenze - con quella di PR. Il piano particolareggiato riveduto è pensato come strumento della pianificazione locale qualitativa, soprattutto in ambito urbano; esso è proposto all'attenzione dei Comuni anche come strumento celere per l'edificazione di costruzioni d'interesse pubblico nella sua forma nuova di piano particolareggiato quale autorizzazione a costruire. Anche il nuovo piano di quartiere (con l'eliminazione del PQ facoltativo e l'introduzione dei meccanismi procedurali che ne facilitano l'elaborazione e l'attuazione) si colloca al servizio di una pianificazione/progettazione di qualità; esso fornisce pure la base legale per una pianificazione concordata tra pubblico e privato.

Il capitolo della salvaguardia della pianificazione risulta sostanzialmente simile a quello della LALPT, mentre quello relativo all'edificabilità dei fondi è rinnovato quanto alle eccezioni in zona edificabile e soprattutto presenta l'importante novità della disciplina dei generatori di traffico.

Il progetto propone strumenti, anche nuovi, di politica fondiaria e promozionale.

Fra questi segnaliamo in particolare una base legale per i contratti e la permuta generale come strumento di riordino fondiario in zona edificabile. Abbiamo ripreso dalla LALPT e perfezionato la norma generale di acquisizione dei terreni la disciplina della zona edificabile d'interesse comunale.

Negli strumenti del finanziamento della pianificazione vogliamo segnalare anzitutto il passaggio ad un modello integrato, dove il Cantone contribuisce ai costi di revisione di PR intercomunali o di Comuni aggregati o discendenti da progetti cantonali; di converso i Comuni sono chiamati a contribuire ai costi della pianificazione comprensoriale.

Il tema del paesaggio è consegnato al titolo sesto della Lst.

La nuova disciplina si articola attorno ad alcuni principi di fondo. Il paesaggio è anzitutto concepito come bene comune; gli indirizzi dell'azione cantonale sono enunciati nelle schede di piano direttore; inoltre tutte le autorità sono chiamate ad orientarsi al principio dell'inserimento ordinato e armonioso delle costruzioni nel paesaggio. La Lst prevede una doppia disciplina di tutela e valorizzazione, con accento sul nuovo progetto di paesaggio; a livello organizzativo la valorizzazione e la tutela sono garantiti dai servizi cantonali e dalla Commissione del paesaggio, che operano in modo coordinato.

4.4 I manuali

Le ambizioni di semplificazione procedurale e di riorientamento della disciplina e più in generale la riuscita di questo progetto vanno sostenuti da manuali e direttive, cioè da strumenti di metodo che rendono attuabili ed efficaci le norme.

Tanti operatori lamentano oggi la carente qualità e le lacune degli atti pianificatori, un fatto deplorabile che d'un canto mette in causa la formazione professionale e dall'altro evidenzia la possibilità di un rimedio, almeno parziale, mediante direttive tecniche.

Si tratta di strumenti la cui elaborazione e diffusione richiede impegno, conoscenze e mezzi finanziari, ma che nel medio termine rivelano la loro efficacia. Si pensi a quanto un pacchetto completo di direttive riferite ai principali strumenti di pianificazione consentirebbe ad operatori, funzionari e politici di lavorare meglio guadagnando tempo, nell'elaborazione, nell'esame e nell'approvazione dei piani e dei testi.

Da tempo il Dipartimento del territorio si impegna su questo fronte.

Sin qui sono stati elaborati un "Manuale per la redazione dei piani del traffico" (2002), le seguenti direttive: "Direttive concernenti lo studio delle componenti naturali" (edito dall'allora Dipartimento dell'ambiente, 1991) "Procedura di applicazione della compensazione pecuniaria secondo l'art. 13 LTAgr" (2003), "Proposte di definizione di zona" (2006), "La sostenibilità finanziaria dei piani regolatori e il programma di realizzazione" (2007), "Informatizzazione dei piani regolatori" (2009) e una "Guida all'elaborazione dei programmi di agglomerato del Bellinzonese e Locarnese" (2008). Inoltre sono in elaborazione i manuali relativi alle norme di piano regolatore, al rapporto di pianificazione, al piano d'indirizzo ed alle linee d'arretramento dei corsi d'acqua.

5. COMMENTO ALLE NORME

Premessa: Il titolo della legge

V'è una novità che emerge nel titolo: si passa da una legge sulla pianificazione del territorio ad una sullo sviluppo territoriale.

Pierre-Alain Rumley, già direttore dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, aveva proposto questa definizione di pianificazione: *"La pianificazione del territorio è un compito pubblico che si esercita sul territorio e - regolamentando la destinazione e l'uso dei suoli - implica la ricerca di un equilibrio fra aspetti ambientali economici e sociali e comporta un coordinamento di tipo orizzontale e verticale."* L'Ufficio federale suggerisce ora il seguente concetto di sviluppo territoriale: *"Lo sviluppo territoriale è l'insieme degli accadimenti che si svolgono in un determinato spazio segnatamente negli ambiti insediamento (abitare, lavorare, tempo libero ed altre infrastrutture), economia (produzione e distribuzione di beni e servizi, localizzazione), mobilità e istituzioni politiche e l'insieme delle interazioni con le componenti naturali, la società e gli attori economici; ove l'accento è posto sulla dimensione specificatamente spaziale di tali processi ed interazioni."*

La dottrina non è ancora giunta a definire in modo univoco il concetto di sviluppo territoriale, nondimeno la prassi ha conferito a questo approccio rinnovato ed alla relativa declinazione terminologica un certo pubblico riconoscimento.

Con una legge sullo sviluppo territoriale (Lst) desideriamo collocarci in una linea di pensiero e d'azione che pone un nuovo accento. Si assiste al passaggio da una cultura incentrata unicamente sul piano ad un metodo di lavoro che al piano affianca una visione più plastica e progettuale. Il Nuovo quartiere di Cornaredo e anche uno strumento "sui generis" come il progetto di paesaggio sono validi esempi di questo approccio rinnovato.

Pur consci del fatto che si tratta al momento di un'aspirazione ideale, cui ancora non corrisponde appieno la realtà professionale e politica, pensiamo che la nuova legge possa contribuire a perseguire tale nuovo modo di operare. Con questa legge valorizziamo quindi l'aspetto più dinamico e interattivo della disciplina e, pur non operando una rivoluzione, compiamo un importante aggiornamento metodologico e concettuale. Occorre anche riconoscere che il titolo si addice meglio ad una legge dai contenuti ampi e diversificati: accanto allo specifico pianificatorio, è accolta la normativa sul paesaggio, che, nei suoi tratti principali, è una tematica di sviluppo territoriale. Inoltre, ai classici strumenti di pianificazione si accompagnano ora nuovi strumenti di politica fondiaria e promozionale, modalità di finanziamento aggiornate e persino i grandi generatori di traffico: un insieme di elementi che aspirano a forgiare il nuovo sviluppo territoriale del Cantone.

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Le disposizioni generali sono norme di carattere generale e introduttivo e comprendono di regola lo scopo, il campo d'applicazione, i destinatari, le competenze, nonché le definizioni ed i principi generali, cui vanno ricondotte le norme particolari di tutto l'impianto legislativo. Nel nostro caso, le norme introduttive vanno considerate all'atto della formulazione dei piani e devono informare l'attività pianificatoria di Cantone e Comuni.

Con questa legge abbiamo mantenuto l'impianto classico degli articoli introduttivi della LALPT, ponendo tuttavia degli accenti programmatici e operativi più precisi. Il titolo I è stato completato con il tema dei dati digitali georeferenziati, la politica fondiaria assume invece un rilievo nuovo e viene quindi trattata al titolo III; della compensazione di vantaggi e svantaggi si dirà nella premessa al Titolo IV "Finanziamento della pianificazione e del paesaggio".

Art. 1 Scopo

L'articolo introduttivo ha carattere funzionale e programmatico ad un tempo.

Per il capoverso 1, la legge governa lo sviluppo territoriale del Cantone mediante principi, strumenti e procedure. L'intero testo legislativo segue poi l'impianto suggerito, proponendo i principi generali nella parte introduttiva e stabilendo nella parte speciale strumenti di governo del territorio, strumenti di politica fondiaria e promozionale e strumenti finanziari.

Il capoverso 2 descrive l'obiettivo: un programma complessivo di buon governo del territorio. Esso si declina nei seguenti quattro indirizzi:

- promozione di un uso misurato del suolo e di uno sviluppo sostenibile,
- sostegno di insediamenti di qualità e garanzia di adeguate premesse alle attività economiche,
- individuazione di soluzioni coordinate che integrino mobilità, insediamenti e ambiente,
- salvaguardia dello spazio non costruito per l'agricoltura e lo svago,

I primi due indirizzi riprendono i principali scopi e principi della legge federale (artt. 1 e 3 LPT), completati dal principio di rango costituzionale dello sviluppo sostenibile (art. 73 Cost. fed.). Lo sviluppo è sostenibile se si fonda sulla ricerca di un equilibrio fra tre dimensioni: responsabilità ecologica, capacità economica e solidarietà sociale. Si tratta, concretamente, di consentire alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i loro, e questo prestando attenzione agli equilibri tra ambiente, risorse naturali, attività umane, bisogni sociali ed economici. Abbiamo ritenuto di inserire in legge il principio dello sviluppo sostenibile, senza esplicitare nel dettaglio gli obiettivi perseguiti dai vari settori, che sarebbero molto numerosi e che la norma non può quindi citare tutti. È invece compito in particolare delle schede del piano direttore, di cui diremo, evidenziare gli obiettivi che ogni

ambito settoriale persegue; basti citare un esempio attuale come quello dell'approvvigionamento energetico, affrontato nella scheda V3 sull'energia.

Il secondo, il terzo ed il quarto indirizzo sono tributari dell'impostazione del nuovo piano direttore, ora costruito attorno ai quattro ambiti tematici patrimonio, rete urbana, mobilità e vivibilità (si vedano i dettagli al relativo capitolo).

La ricerca di soluzioni coordinate e integrate - che contemplino e risolvano possibilmente le varie sfaccettature di un problema - è caratteristica della disciplina dello sviluppo territoriale. Questo modo di operare risulta particolarmente evidente negli ambiti della mobilità e della rete urbana. I piani regionali dei trasporti, ad esempio, rispondono alle esigenze di mobilità mediante soluzioni che considerano tutti i mezzi di trasporto (autoveicoli, mezzi pubblici, pedoni, ciclisti), e sono fissati in un quadro interdisciplinare che mira anche a contenere le problematiche ambientali (inquinamento e rumori) e suggerisce soluzioni più efficaci e piacevoli dal punto di vista urbanistico e architettonico.

L'indirizzo della salvaguardia dello spazio non costruito per l'agricoltura e lo svago esplicita la volontà di non frammentare ulteriormente il territorio, anche al di fuori delle zone edificabili; esso concretizza il principio fondamentale della separazione fra zona edificabile e non.

Non abbiamo ritenuto di citare in legge il principio della garanzia di procedure celeri e semplici. Si tratta però di un aspetto da cui prende le mosse l'intero progetto legislativo, che mira ad alleggerire tutti i tipi di procedura ed a semplificare quanto più possibile gli strumenti.

Anche questa legge, come la LALPT che lo diceva in modo esplicito, continuerà a governare l'applicazione del diritto federale attualmente in revisione parziale e, come prima, il suo campo d'applicazione sarà l'intero Cantone.

Art. 2 Livelli di pianificazione e competenze

Il capoverso 1 conferma il sistema fondamentalmente bipolare della pianificazione del territorio ticinese.

Come sin qui, infatti, le scale di riferimento della pianificazione territoriale ed i rispettivi titolari istituzionali sono due: i Comuni per l'ambito locale ed il Cantone per l'ambito cantonale. Ai Comuni spetta principalmente di organizzare il proprio territorio con un piano regolatore (o altri strumenti più di dettaglio), mentre il Cantone deve gestire e coordinare lo sviluppo territoriale con il piano direttore ed il piano d'utilizzazione cantonale.

Si è volutamente rinunciato a creare un livello intermedio di pianificazione, anzitutto perché non è dimostrata la reale necessità di un ulteriore attore istituzionale, munito di tutte le competenze. Un terzo livello rischierebbe di appesantire in termini di reciproci rapporti e di procedure un quadro che al contrario vogliamo snellire; come vedremo di seguito, in questa disciplina v'è piuttosto l'esigenza di scale più adeguate e di una maggiore flessibilità nelle modalità operative.

Il capoverso 2 vuol rispondere all'obiezione ricorrente circa la discrepanza fra le scale istituzionali e i fenomeni territoriali ed urbanistici che accadono ai livelli dell'agglomerato, del quartiere, della regione.

Si tratta di un disposto che conferisce ai Comuni la possibilità di associarsi - o di "unire le forze" secondo modalità meno costringenti - per affrontare tematiche per le quali la scala locale si appalesa inadeguata; la formulazione è volutamente generica e aperta, cosicché qui possono confluire le più svariate forme di collaborazione intercomunale.

Abbiamo codificato quella che almeno in parte è una realtà di fatto, poiché questo "modus operandi" è oggi praticato in particolare nella realtà urbana. Deducendo gli elementi essenziali dal progetto Nuovo quartiere di Cornaredo, che può essere considerato il

precursore di un metodo di pianificazione alternativo, si può dire che i Comuni interessati si uniscono lavorando per comparti funzionali, secondo una logica progettuale (di regola si passa da un Masterplan), stabilendo organi di conduzione “ad hoc” (nel caso dell’NQC si tratta di Tavoli di coordinamento) e impegnandosi vicendevolmente per contratto. Le decisioni così elaborate confluiscono poi in un piano regolatore intercomunale, figura giuridica già presente nella LALPT, che qui abbiamo voluto mantenere (si veda il commento all’articolo 18).

Il capoverso 3 assegna al Consiglio di Stato anzitutto il compito della vigilanza sullo sviluppo territoriale e sul paesaggio, un tema nuovo che trova il suo inquadramento legislativo in questa sede. Si tratta di un compito di conduzione mediante gli strumenti cantonali (primo fra tutti il piano direttore) e di supervisione sull’attività che quotidianamente i servizi cantonali ed i Comuni svolgono sul territorio.

Svariati articoli di legge Lst attribuiscono al Consiglio di Stato altre competenze; esso definisce poi per regolamento le istanze competenti a svolgere tali compiti. Per quanto attiene alle competenze di applicazione e gestione della Lst, il regolamento confermerà il regime attuale con la titolarità del Dipartimento del territorio mediante la Sezione dello sviluppo territoriale (già Sezione della pianificazione del territorio, art. 11 LALPT) ed i suoi Uffici (segnatamente l’Ufficio della pianificazione locale, quello del piano direttore, quello della natura e del paesaggio e quello dei beni culturali).

Al Consiglio di Stato è pure attribuita facoltà di istituire Commissioni consultive in ambiti settoriali che richiedono conoscenze e competenze specifiche o una rappresentanza che si situi al di fuori del contesto dell’amministrazione, come avvenuto ad esempio per la Commissione del paesaggio, di cui si dirà, e per la Commissione dei beni culturali istituita in base alla rispettiva legge cantonale.

Questo capoverso fa esplicito riferimento al regolamento.

La legge sullo sviluppo territoriale è connotata da una sobrietà formale che si traduce in norme semplici, di chiaro contenuto, con di regola un massimo di tre capoversi. A livello formale si è quindi scelto di attenersi all’essenziale, demandando gli aspetti attuativi e di dettaglio al regolamento (e quelli di tipo metodologico ai manuali ed alle direttive), per realizzare l’obiettivo di una semplificazione che favorisse la chiarezza della legge. In questa costellazione il regolamento assume un’importanza particolare perché consente di avere una visione completa e operativa dei diversi strumenti, dei loro contenuti e delle relative procedure; abbiamo quindi scelto di anticipare quanto più possibile nel messaggio governativo l’impostazione ed i contenuti del regolamento Lst, attualmente in elaborazione. Vi sono poi alcuni articoli che citano espressamente il compito di regolamentazione del Consiglio di Stato: art. 2 (livelli di pianificazione e competenze), art. 3 (obbligo di pianificare e coordinamento), art. 6 (tecnici qualificati), art. 20 (regolamento edilizio), art. 21 (piano delle zone), art. 52 (piano particolareggiato quale autorizzazione a costruire e art. 99 (contenuti del progetto di paesaggio).

Art. 3 Obbligo di pianificare e coordinamento

L’obbligo di pianificare è un principio di diritto federale (art. 2 LPT).

Il capoverso 1 riprende questo principio riferendolo, come finora, al Cantone e ai Comuni, i quali sono tenuti ad adottare i piani e le misure previste dalla legge. Esso vincola esplicitamente questi due enti pubblici, ma vale anche - ad esempio - per i consorzi di Comuni o enti analoghi muniti di sovranità statale, ai quali l’ordinamento giuridico abbia assegnato compiti d’incidenza territoriale. La competenza pianificatoria del Cantone si attua “in primis” mediante il piano direttore e i piani d’utilizzazione cantonali. I Comuni dal canto loro pianificano conformandosi ai principi ordinatori del PD, ma fruiscono di un’autonomia costituzionalmente protetta in base alla quale è loro garantita una certa

libertà d'apprezzamento, in particolare nell'interpretazione di norme giuridiche indeterminate e laddove occorra valutare le circostanze locali.

Il coordinamento è "condicio sine qua non" di uno sviluppo territoriale coerente e consiste nello sforzo di risolvere i conflitti ed eliminare le contraddizioni, temperando gli interessi contrastanti. Non basta quindi che si adottino i dovuti piani, ma occorre che questi siano coordinati fra loro, al fine di evitare contraddizioni. Metodologicamente, le autorità devono accertare le ripercussioni delle loro attività d'incidenza territoriale, procedere ad un'informazione reciproca e coordinare le attività che si escludono, intralciano o condizionano (art. 2 cpv. 2 e 3 OPT). Come vedremo più avanti, il piano direttore è lo strumento di coordinamento più importante. L'obbligo di coordinare vale di principio sia verticalmente che orizzontalmente, cioè fra autorità del medesimo rango.

Il capoverso 2 indica che il Cantone è il garante del coordinamento.

Questa competenza cantonale è da ricondurre all'accresciuta importanza del coordinamento con le Regioni degli Stati confinanti (in particolare la Lombardia), con la Confederazione e con gli altri Cantoni.

Il capoverso 3 sancisce il diritto del Cantone di applicare misure sostitutive, in caso di inadempienza da parte del Comune. Si tratta della ripresa in una forma più generale, ma con i medesimi intendimenti della norma coattiva 105 LALPT. Il regolamento stabilirà la procedura d'intervento in analogia alla disciplina vigente, conferendo al Consiglio di Stato facoltà di stabilire, a seconda dei casi, una zona di pianificazione o far allestire e pubblicare un piano regolatore, o una sua variante, in sostituzione e vece e a spese del Comune.

Informazione e partecipazione

L'art. 4 LPT stabilisce il principio secondo cui la popolazione deve essere informata sugli scopi e gli obiettivi delle pianificazioni e poter partecipare adeguatamente al processo pianificatorio. Si tratta di una norma che connota l'elemento della partecipazione democratica della popolazione all'opera pianificatoria e un obbligo che riguarda tutte le autorità incaricate di pianificare e tutte le pianificazioni ai sensi della LPT. Questi obblighi sono sottolineati dalla giurisprudenza del Tribunale federale, avuto riguardo sia al peso politico delle decisioni adottate sia alla loro forzata imprecisione, finalizzata a permettere la regolamentazione di una molteplicità di situazioni complesse (RtiD II - 2006 n. 33, cons. 3.1) Beneficiaria del diritto all'informazione e partecipazione è la popolazione tutta: cittadini, persone giuridiche, proprietari di immobili situati nell'area pianificata, enti pubblici, consorzi e organizzazioni.

La LALPT ha regolato la questione in una norma generica (art. 5) ed in tre articoli relativi alla procedura di PD (art. 15), di PR (art. 32, RDAT II - 1997 n. 20, cons. 2b) e di PUC (art. 46). In questa legge il tema confluisce nelle seguenti due norme, che riprendono il principio del diritto federale, descrivono una modalità della partecipazione e sanciscono la possibilità di delegarne la procedura o limitarne il campo d'applicazione.

Art. 4 Informazione

Il capoverso 1 sancisce il principio della pubblicità dei piani che devono essere consultabili senza che sia necessario dimostrare un interesse particolare.

Il capoverso 2 riprende il principio dell'informazione, che deve essere adeguata all'importanza della pianificazione ed alla cerchia degli interessati. Fra le modalità d'informazione vi sono la comunicazione sui media, le serate informative ed

eventualmente la spiegazione ad invito, nel caso di una cerchia ristretta e ben definita di interessati.

Art. 5 Partecipazione

Cantone e Comuni devono creare le premesse per consentire agli amministrati di prendere parte attiva al processo di formazione delle decisioni. La partecipazione va oltre al semplice diritto di esprimersi ed esige che le opinioni possano essere manifestate in uno stadio sufficientemente precoce - in un momento cioè in cui l'esito delle decisioni può ancora essere influenzato - e che le proposte formulate siano considerate nell'ambito dell'elaborazione del piano (si veda art. 32 cpv. 3 LALPT e decisione TCA 90.2007.79 del 30 ottobre 2007, cons. 4).

L'ossequio dei dettami procedurali attinenti alla formazione della volontà politica collettiva della popolazione riveste una particolare importanza; ciò non di meno, il TF e la dottrina ritengono che la loro disattenzione non comporti in ogni caso la nullità dello strumento impugnato, ma unicamente la sua annullabilità, la quale può essere sancita soltanto nella misura in cui l'iter ricorsuale non permetta di sanare il vizio censurato dinanzi ad un'autorità di ricorso dotata di pieno potere cognitivo (Decisione TPT 90.2002.33, cons. 4.1). Di regola, la violazione dell'articolo 4 LPT per carente consultazione può essere invocata e sanata con ricorso al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo. La Corte cantonale disapprova comunque il ricorso sistematico alla sanatoria in sede giudiziale, che renderebbe in pratica lettera morta le norme sulla pubblica consultazione (Decisione citata e R DAT II - 2002 n. 34).

Il capoverso 1 fissa l'obbligo di una procedura di consultazione tempestiva; né la legge federale, né la LAPT stabiliscono però modalità precise per la consultazione, che è lasciata ai singoli operatori (Decisione TCA 90. 2006.3 del 3 ottobre 2007, cons. 3.2).

Il capoverso 2 descrive quale modalità di partecipazione il pubblico deposito degli atti (progetti di piano e norme) per un periodo di trenta giorni con facoltà di presentare le proprie proposte pianificatorie in questo lasso di tempo. Si tratta di un modo di procedere giudicato efficace, in particolare per le varianti. Non di rado i Comuni - per revisioni, varianti importanti o gruppi di varianti - scelgono poi di indire una serata di presentazione con spiegazioni e discussione sul progetto, assegnando un termine per esprimersi per scritto sugli atti depositati.

Il capoverso 3 prevede la possibilità di delegare la procedura di consultazione a terzi, come già avviene per le schede di piano direttore. In materia di piano regolatore ciò può essere interessante in particolare per i piani regolatori intercomunali (art. 18). È altresì possibile circoscrivere la partecipazione ai soli interessati, nei casi in cui la pianificazione abbia un impatto territoriale limitato o tocchi unicamente aspetti settoriali. Si pensi ad una variante che vada oltre i criteri del poco conto, ma che sia nondimeno modesta nel suo impatto sul piano o che disciplini un unico settore, senza mettere in discussione i concetti fondanti della pianificazione.

Rinunciamo qui a codificare la possibilità di prescindere totalmente dall'informazione e partecipazione, tenuto conto di una giurisprudenza abbastanza severa espressa in vigenza di LALPT, secondo la quale l'informazione e partecipazione va applicata a qualsiasi procedura concernente il piano regolatore, ad eccezione di quella di poco conto (RtiD II - 2006 n. 33, cons. 3.1, R DAT II - 1995 n. 4, cons. 3.1).

Art. 6 Tecnici qualificati

Il principio secondo il quale i tecnici che si occupano di pianificazione del territorio devono disporre di particolari qualifiche è stato introdotto con la legge del 1990. Esso mira a garantire la qualità della pianificazione e quindi a tener lontani gli incapaci da un'attività che riveste un chiaro interesse pubblico; la giurisprudenza reputa pienamente giustificata la rigidità dell'ordinamento legale considerata l'importanza degli strumenti interessati (Decisione TPT 90.2002.33 del 28 luglio 2004, cons. 3.3).

Nel regime attuale la materia è regolata dagli articoli 8 LALPT, 3-6 RLALPT, nonché dal Regolamento per gli esami di tecnico qualificato del 1994. Sono considerati tecnici qualificati coloro che dispongono di un'autorizzazione cantonale all'allestimento dei piani, rilasciata dal Consiglio di Stato alle persone fisiche che ne fanno richiesta e che dimostrano di possedere sufficienti requisiti di formazione, di adempiere ai doveri dell'urbanista e aggiornare regolarmente le loro conoscenze tecniche (art. 3 RLALPT). I requisiti di formazione sono considerati sufficienti per: a. i titolari di un diploma o di una licenza di un istituto di grado universitario o tecnico superiore svizzero o estero e che hanno frequentato con successo un corso specialistico di pianificazione del territorio presso un istituto universitario o tecnico superiore svizzero o estero; b. le persone iscritte al REG, categoria A, dei pianificatori del territorio; c. le persone che hanno superato con successo l'esame cantonale di abilitazione di cui all'articolo 5 RLALPT. Il nostro Cantone ha quindi istituito un sistema d'autorizzazione, munendosi anche di un albo dei tecnici qualificati, tenuto e pubblicato dal Dipartimento (in sostanza l'elenco delle persone titolari dell'autorizzazione cantonale, art. 6 cpv. 1 RLALPT).

Il principio dell'obbligo di qualifica non è mai stato messo in dubbio; esso è peraltro presente in diverse altre legislazioni cantonali.

Con gli anni è invece emerso che l'elenco cantonale dei tecnici qualificati non è strumento idoneo a garantire una piena competenza professionale dei suoi iscritti e soprattutto che attualmente esso non risulta più conforme agli accordi internazionali in materia di libero accesso ai mercati, discriminando i tecnici provenienti da altri Cantoni o altri Stati. Anche il sistema di esami d'abilitazione organizzati dal Cantone risulta oggi inutilmente dispendioso.

Con il nuovo articolo riprendiamo il principio dell'obbligo di qualifica, ma non imponiamo più l'autorizzazione e aboliamo l'esame cantonale di abilitazione. I requisiti professionali richiesti per la qualifica di tecnico e lo statuto giuridico dei tecnici provenienti da fuori Cantone saranno disciplinati dal regolamento Lst.

Il capoverso 1 ribadisce il principio che i piani previsti dalla legge possono essere elaborati solo da tecnici qualificati.

Il regolamento stabilirà i requisiti professionali che determinano una qualifica ai sensi della legge ispirandosi a quanto prescrive la legge cantonale sull'esercizio delle professioni di ingegnere e di architetto del 24 marzo 2004 (LEPIA). Questi riguardano:

- a) i possessori di un titolo di studio conferito da una scuola politecnica federale o da una scuola svizzera o estera equivalente, oppure da una scuola universitaria professionale o da una scuola superiore svizzera o estera equivalente, e che hanno frequentato con successo un corso specialistico di pianificazione del territorio in una scuola sopra citata o equivalente;
- b) gli iscritti nel Registro A o B dei pianificatori del territorio (REG A o REG B).

Per quanto attiene ai curricula di formazione, occorre un diploma di scuola politecnica o universitaria (svizzera o estera equivalente) oppure di scuola universitaria professionale (o scuola superiore svizzera o estera equivalente), integrato da un corso specialistico nella

disciplina della pianificazione del territorio. Abbiamo quindi mantenuto il principio della specializzazione in pianificazione anche dopo un curriculum accademico completo, adattandoci però all'evoluzione intervenuta nelle formazioni universitarie e al principio del riconoscimento dei diplomi esteri. Alternativamente a questa via sono considerate qualificate le persone iscritte al registro A o B dei pianificatori. Qui la novità consiste nell'apertura agli iscritti al REG B, qualifica che spetta ai titolari di un diploma di scuola universitaria professionale che vantano un'esperienza pratica nella professione (art. 8 cpv. 1 Regolamento concernente l'iscrizione nel registro e la radiazione); si tratta di un livello di formazione e d'esperienza certamente adeguato per l'elaborazione di piani e progetti della pianificazione locale. Questa medesima soluzione è stata ad esempio adottata anche nel Canton Vaud.

Un altro articolo di regolamento chiarirà lo statuto giuridico dei tecnici provenienti da altri Cantoni o altri Stati, rendendo l'intera normativa compatibile con la legge federale sul mercato interno e con gli accordi internazionali. La facoltà di elaborare piani da parte degli stranieri sarà subordinata alla garanzia della reciprocità ed alla dimostrazione del possesso di requisiti professionali equivalenti a quelli previsti dalla nostra regolamentazione (si veda l'art. 7 LEPIA); l'esame del sussistere di tali requisiti spetterà al Dipartimento del territorio.

Per l'allestimento dei piani di quartiere si farà riferimento alla già citata legge cantonale sull'esercizio delle professioni di ingegnere e di architetto, come avviene attualmente in applicazione dell'art. 4 cpv. 2 RLALPT.

Il capoverso 2 rende praticabile e legittimo l'allestimento da parte degli uffici tecnici comunali degli atti delle modifiche di poco conto ai sensi dell'articolo 3 della legge.

Rispondiamo qui positivamente, anche se limitandoci alla sola fattispecie del poco conto, ad una richiesta emersa in consultazione e cogliamo al tempo stesso un suggerimento che viene dalla giurisprudenza, per la quale "eventuali eccezioni al requisito dell'allestimento dei piani da parte di tecnici qualificati devono essere espressamente codificate, in modo chiaro, in sede legislativa" (Decisione TPT citata, cons. 3.3). Naturalmente bisognerà che gli uffici tecnici comunali curino in particolare che tali modifiche di minor momento siano congruenti e rispettose dell'indirizzo complessivo e dell'aspetto qualitativo del piano.

Art. 7 Geodati

Oggigiorno chiunque opera sul territorio, sia come privato, sia in quanto attore istituzionale lavora quotidianamente con dati localizzabili geograficamente.

Grazie all'evoluzione tecnologica, negli ultimi decenni si sono sviluppati i cosiddetti SIT, strumenti informatici specifici per la gestione delle informazioni territoriali. Questi sistemi sono costituiti da software ed hardware che permettono l'acquisizione, la visualizzazione e l'analisi di geodati (detti anche dati digitali georeferenziati), cioè dati localizzabili in modo preciso sul territorio. Le potenzialità insite nei geodati e nei SIT sono molto importanti. Oltre ai vantaggi, evidentemente anche economici, riconducibili al risparmio di tempo offerto dalla tecnologia informatica, è garantita una maggiore e più diffusa accessibilità alle informazioni e la possibilità di rapidi confronti sul piano intercomunale, cantonale e nazionale.

Il quadro giuridico

La legge federale sulla geoinformazione

Conscia della crescente diffusione di SIT e geodati, la Confederazione ha scelto di disciplinare il tema con la legge sulla geoinformazione del 5 ottobre 2007 (LGI), entrata in

vigore il 1. luglio 2008. La legge, oltre a definire la misurazione ufficiale nazionale, prevede di armonizzare tutte le informazioni ufficiali relative al territorio. Lo scopo è di rendere più accessibile all'amministrazione - ma anche all'economia, alla società ed alla politica - il potenziale non ancora sfruttato dei dati territoriali georeferenziati, garantendone un costante aggiornamento, una disponibilità duratura, la necessaria qualità e prezzi adeguati. Per raggiungere tali obiettivi si definiscono standard vincolanti di carattere tecnico su scala federale. L'armonizzazione delle geoinformazioni consentirà di risparmiare notevolmente a tutti i livelli e, in particolare, in occasione dell'acquisizione di dati, perché non sarà più necessaria la conversione delle raccolte di dati esistenti e l'acquisizione sostitutiva di dati non accessibili.

La LGI si compone di una parte generale ed una parte speciale, che adempiono funzioni totalmente diverse. Le norme generali e di principio configurano la parte generale del diritto federale in materia di geoinformazione, mentre nella sua parte speciale la LGI funge da legge tecnica nei settori della misurazione nazionale, della geologia nazionale e della misurazione ufficiale, settori della geomatica cioè che si occupano delle basi della misurazione del nostro territorio.

La parte generale della legge, che qui interessa, prescrive anzitutto dei vincoli d'armonizzazione, cioè degli standard cogenti per il rilevamento, la modellizzazione e lo scambio di geodati. È stabilito un Catalogo dei geodati di base del diritto federale (allegato 1 all'Ordinanza sulla geoinformazione del 21 maggio 2008) che fondano sulla legislazione federale e del quale fanno parte anche dati della pianificazione territoriale come i piani d'utilizzazione (con codice d'identificazione 73) ed il piano direttore (con codice d'identificazione 69) a cui si applica per principio la legge federale. Il Consiglio federale emana poi prescrizioni sui requisiti qualitativi e tecnici cui devono adempiere i geodati di base, ad esempio riguardo ai modelli di geodati (che descrivono una determinata realtà stabilendo la struttura ed il contenuto dei dati) ed ai modelli di rappresentazione (descrizioni di rappresentazioni grafiche che indicano come debbano essere visualizzati i geodati). In materia di rilevamento, gestione ed uso di geodati infine, è prescritta la competenza del servizio specialistico per materia. Vigono anche la libertà del metodo di rilevamento - se è garantita la comparabilità dei risultati - la garanzia della disponibilità duratura dei dati, il principio della pubblica accessibilità e quello dell'accesso semplice e diretto tra autorità. Il secondo tema importante disciplinato in Legge federale è quello del catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà (CRDPP, art. 16 LGI), che verrà introdotto progressivamente fra il 2011 e il 2020 e avrà come oggetto i vincoli non codificati a registro fondiario, ad esempio i vincoli di piano regolatore.

Questa parte generale della legge è integrata da tre importanti ordinanze; quella sulla geoinformazione del 21 maggio 2008, quella sui nomi geografici pure del 21 maggio 2008 e quella sul catasto delle restrizioni di diritto pubblico alla proprietà, in elaborazione.

La disciplina del diritto cantonale "in fieri"

In base alla LGI, il Cantone deve adeguare il suo ordinamento giuridico entro il 30 giugno 2011.

Nel dicembre dello scorso anno lo scrivente Consiglio ha costituito il GL geoinformazione, cui compete in particolare l'elaborazione del progetto di legge d'applicazione della LGI. Il diritto cantonale sulla geoinformazione disciplinerà, nella sua parte generale, il tema del rilevamento e dell'aggiornamento dei geodati, le competenze e le modalità di funzionamento del catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà e il tema finanziario; nella sua parte speciale definirà invece i servizi responsabili, i modelli di geodati e i modelli di rappresentazione per tutti i geodati di base del diritto cantonale (che si fondano su un atto normativo cantonale, come ad esempio il sistema delle aree protette,

in base alla legge sulla protezione della natura; o l'inventario dei beni culturali, in base alla Legge sulla protezione di beni culturali) e comunale.

Alcuni aspetti di questa disciplina in elaborazione confluiscono nell'articolo 7 Lst, con il quale si intende creare la base legale per i piani regolatori informatizzati, cioè l'obbligo di elaborare e trasmettere i piani in forma di geodati digitali. Rispetto alla futura legge cantonale sulla geoinformazione, questo articolo configura una disciplina transitoria che ne anticipa alcuni principi fondanti, ancorché in maniera parziale, perché solo con riferimento ai geodati digitali della pianificazione territoriale. I contenuti di questa norma confluiranno al momento opportuno nella nuova legge cantonale.

In vista dell'entrata in vigore di questa disciplina transitoria e poi del definitivo regime cantonale, la Sezione dello sviluppo territoriale cura da tempo il progetto di PR informatizzati. In questo contesto essa sta allestendo una banca dati centralizzata con lo stato pianificatorio ufficiale (SIT-SST), nella quale converge il flusso di informazioni che provengono dai Comuni. La SST si fa garante dell'ufficialità dei dati che contiene il SIT, certificando - dopo aver adattato i dati entranti al modello di riferimento - che essi adempiono alle prescrizioni qualitative e tecniche che pone il diritto federale.

Per facilitare il lavoro dei Comuni che stanno passando sin da ora al digitale, la sezione ha elaborato la direttiva *"Informatizzazione dei piani regolatori"* (marzo 2009). Questo documento disciplina lo scambio di dati georeferenziati fra gli enti pianificanti e la SST, in vista della produzione di geodati dei quali la SST possa garantire l'ufficialità. Esso definisce le procedure per lo scambio delle informazioni, descrive la struttura nella quale i dati digitali saranno conservati per poi essere trasferiti ai diversi attori e le caratteristiche che i dati stessi devono presentare.

Capoverso 1

La norma fissa anzitutto l'obbligo di elaborare i piani regolatori sotto forma di geodati digitali, cioè dati digitali georeferenziati.

La norma stabilisce anche che ai geodati digitali della pianificazione territoriale sia conferito effetto giuridico, cioè che gli stessi siano considerati, al pari degli attuali piani cartacei, una corretta rappresentazione della situazione pianificatoria. Che un geodato digitale abbia valore giuridico significa concretamente che si tratta di un dato ufficializzato, cioè conforme ad uno standard qualitativo, tecnico e di contenuto prescritto dal diritto federale. L'organo competente per l'ufficializzazione dei dati digitali che vengono trasferiti al e dal Cantone è la Sezione dello sviluppo territoriale. I piani regolatori sotto forma di geodati digitali presenteranno tutti i vantaggi descritti nella premessa con riferimento ai geodati in generale; nello specifico si sottolinea la creazione di una banca dati garante della conformità allo stato di diritto della pianificazione, la possibilità di adeguamento immediato dei piani alle decisioni dell'autorità competente, la possibilità di una loro riproduzione immediata, un'accresciuta facilità di accesso ai dati (interrogazioni in banca dati) e la possibilità per il Cantone di effettuare una lettura interdisciplinare ed il monitoraggio alla scala cantonale di tutte le dinamiche territoriali. Dal punto di vista dell'efficacia delle procedure, l'alta qualità dei singoli dati dovrebbe facilitare decisioni più tempestive e tendenzialmente prive di errori di lettura e riproduzione, evitando quindi dispendiose verifiche volte al chiarimento di situazioni ambigue.

Trattandosi di una importante e impegnativa novità, abbiamo previsto un tempo di adattamento e di passaggio dal regime dei piani solo cartacei ai geodati.

In virtù dell'articolo 104 delle norme transitorie, sino alla scadenza dei tre anni successivi all'entrata in vigore della legge, il Consiglio di Stato potrà accettare piani, o varianti degli stessi, su supporto cartaceo.

Il periodo che intercorre sino alla scadenza dei tre anni successivi all'entrata in vigore della legge, è da considerare il periodo dell'informatizzazione dei piani regolatori.

Come detto, durante questa fase la SST curerà il flusso d'informazioni digitali, occupandosi di fornire consulenza agli enti pianificanti, garantendo il rigore nella struttura dei dati, la precisione e la qualità delle geometrie degli azzonamenti, una accurata compilazione degli attributi degli oggetti e orienterà il lavoro degli enti pianificanti già in fase d'esame preliminare. Non vi sarà obbligo per i Comuni di utilizzare una particolare applicazione di software per la produzione di dati digitali di piano regolatore; la SST propone uno scambio di dati secondo due formati proprietari (il geodatabase di ESRI oppure il dwg di Autocad) unitamente al formato d'interscambio neutro INTERLIS, ma si dichiara altresì disponibile alla certificazione di dati digitali secondo eventuali altri formati o modelli. Di fatto verrà progressivamente costituita la banca dati con lo stato ufficiale dei piani regolatori.

Il periodo dell'informatizzazione sarà quindi principalmente dedicato al lavoro di ufficializzazione dei dati digitali di PR da parte della SST in applicazione della citata direttiva cantonale, cui si rimanda per i dettagli di metodo e di contenuto.

La direttiva descrive i passi che ogni Comune deve intraprendere nei tre casi più frequenti:

- assenza di procedura pianificatoria;
- presenza di procedura pianificatoria (ad esempio variante) e Comune in possesso di dati ufficializzati;
- presenza di procedura pianificatoria e Comune non ancora in possesso di dati ufficializzati.

Il fatto di attenersi alle indicazioni descritte consente ai Comuni di anticipare il lavoro di adattamento agli standard federali, disponendo sin da subito di dati digitali ufficializzati, che presentano tutti i vantaggi legati all'informatizzazione. Si tratta però di vantaggi che non riguardano unicamente l'ente pubblico, ma anche il singolo cittadino. Il PR in formato digitale consentirà infatti un immediato accesso via web allo stato ufficiale della pianificazione e permetterà di risalire velocemente alla sua evoluzione. Anche la garanzia dell'interoperabilità dei dati costituirà un importante valore aggiunto, che ricompenserà degli sforzi iniziali profusi nella costituzione di tutta l'infrastruttura informatica. Oggigiorno infatti, i costi sono generati principalmente dalla creazione del dato digitale stesso e dalla sua modellizzazione, dalla conversione di informazioni grafiche in dati digitali conformemente ai nuovi modelli di dati, nonché dalla trasposizione degli attuali dati digitali nelle strutture conformi ai nuovi modelli di dati.

Il grande lavoro di armonizzazione agli standard prescritti dal diritto federale avverrà quindi in modo costante e graduale, così da giungere alla fine della fase transitoria con la gran parte dei piani resi conformi e senza necessità per i Comuni di ulteriori oneri d'adattamento.

Capoverso 2

Poiché i dati digitali che confluiscono nella banca dati cantonale devono rispettare precise prescrizioni qualitative, tecniche e di contenuto, il Consiglio di Stato - analogamente a quanto avviene a livello federale - dovrà emanare direttive sui requisiti qualitativi e tecnici in materia di geodati e geometadati. Le prescrizioni tecniche in materia di geodati dovranno riferirsi in particolare ai sistemi ed ai quadri di riferimento geodetici, ai modelli ed ai tipi di rappresentazione di geodati, alla precisione, alla qualità, al rilevamento e all'aggiornamento, allo scambio ed alla delimitazione spaziale (si veda al proposito l'articolo 5 LGI e relativo commento).

Un compito analogo spetta al Consiglio di Stato riguardo ai geometadati, quei dati cioè che descrivono formalmente le caratteristiche degli stessi geodati rilevati e disponibili (ad esempio origine, grado di precisione, attualità, diritti d'utilizzazione...). Si tratta di dati d'importanza fondamentale perché consentono agli utenti di paragonare tra loro diverse raccolte di dati e individuare quella più idonea ad un determinato caso. La direttiva dovrà dunque esprimersi anche in materia di geometadati (si veda al proposito l'articolo 6 LGI e

relativo commento). Il regolamento demanderà il compito di elaborare le direttive alla Sezione dello sviluppo territoriale.

A proposito di modelli di geodati, occorre dire che la Confederazione elaborerà entro il 2010 il modello di dati che fisserà la struttura ed il grado di precisione minima dei dati pianificatori a scala nazionale. Il nostro Cantone collabora all'elaborazione di tale modello e conosce gli orientamenti della Confederazione, così che l'adattamento del SIT - SST al modello federale potrà avvenire in modo rapido e agevole. Ciò significa che il lavoro che stanno svolgendo ora i Comuni non dovrà essere ripetuto e che non vi saranno ulteriori oneri.

Per poter garantire l'interoperabilità fra i diversi sistemi informatici e i diversi formati di file il modello sarà definito in un linguaggio neutro d'interscambio di informazioni, del tipo di quello che viene utilizzato dal 1993 per la misurazione ufficiale (INTERLIS). Interlis (Norma svizzera SN 612031) è un linguaggio di descrizione che permette la modellazione ed il trasferimento di geodati tra diversi sistemi informativi territoriali, indipendentemente dai software e dai sistemi utilizzati; esso garantisce in particolare la compatibilità e l'integrazione dei dati a riferimento spaziale, anche se provenienti da fornitori diversi, un controllo di qualità automatizzato e la sicurezza dei dati a lungo termine.

Progressivamente anche lo scambio di dati fra Cantone e Comuni si effettuerà mediante files strutturati secondo il modello definito in INTERLIS. Il Cantone, dopo un esame degli atti pianificatori, procederà inviando a sua volta al Comune un file INTERLIS garante dell'ufficialità dei dati risultanti dalle risoluzioni governative. Dopo la prima ufficializzazione di dati digitali relativi al PR sarà possibile effettuare uno scambio di dati circoscritti alle zone toccate dall'atto pianificatorio e dalla procedura in corso; sarà così garantita l'affidabilità e l'integrità della banca dati cantonale.

Comunque, come già s'è detto, al momento attuale e sino al termine del periodo transitorio sancito dall'art. 104, il Cantone riceve i dati pianificatori su supporto informatico senza vincolo formale all'impiego del modello di INTERLIS cantonale.

Al Consiglio di Stato spetta anche il compito di garantire la conservazione e l'accessibilità dei geodati digitali, due principi fondanti della legislazione federale. È qui stabilito il principio che tali dati siano conservati dal Cantone, nello specifico a cura dell'Ufficio della pianificazione locale. Per legge federale questo dovrà garantire la disponibilità duratura dei geodati, in modo da preservarli e garantirne inalterata la qualità (art. 9 LGI e 14 OGI). Esso dovrà provvedere ad un aggiornamento regolare ed un'accurata archiviazione dei dati; il diritto federale ha stabilito al riguardo che i Cantoni devono elaborare una Concezione in materia d'archiviazione che si fonda su precisi requisiti minimi (art. 16 OGI). Un altro principio importante in materia di geoinformazione è quello della pubblicità dei geodati. Tale principio implica che i geodati digitali siano pubblicamente accessibili e possano essere utilizzati da chiunque, sempre che non vi si oppongano interessi pubblici o privati preponderanti (art. 10 LGI). Fra gli interessi pubblici che possono impedire l'uso di geodati v'è ad esempio la tutela del segreto militare o di polizia, la protezione dei dati, o la protezione del diritto d'autore in relazione con i dati.

Che i dati digitali siano pubblicamente accessibili significa anzitutto che essi sono consultabili e visualizzabili gratuitamente attraverso web. La legge postula anche l'uso dei geodati, la qual cosa implica la possibilità di scaricarli; spetterà quindi al regolamento definire gli eventuali costi per la fornitura di tali dati.

In conclusione si rileva che per la terminologia e per i principi generali fa stato la legge federale sulla geoinformazione del 5 ottobre 2007, in particolare i capitoli 1 e 2 che disciplinano le norme generali ed i principi.

Titolo II - STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

Il capitolo 1 di questo titolo è dedicato ai piani, classici strumenti della pianificazione del territorio, che sono e restano il centro focale della legge. Al capitolo 2 si trattano gli strumenti di salvaguardia della pianificazione, misure atte ad evitare che singole domande di costruzione possano vanificare la pianificazione in divenire. Il capitolo 3 infine tratta dell'edificabilità dei fondi, norme cioè che sanciscono la congruenza delle costruzioni (e fra queste le grandi strutture come i generatori di traffico) con il diritto materiale.

Capitolo primo - PIANI

Se si considera la pianificazione da un punto di vista dinamico, cioè come una procedura tendente ad un risultato, i piani ne rappresentano una tappa fondamentale.

La nozione di piano territoriale comprende tutti i piani che definiscono le utilizzazioni previste, permesse o vietate in un determinato spazio. La dottrina e la prassi li suddividono abitualmente in tre categorie: concezioni e piani settoriali, piani direttori e piani d'utilizzazione. Le concezioni e i piani settoriali sono strumenti che indicano - con contenuti e gradi di determinatezza diversi - in quale modo la Confederazione intende far uso delle sue competenze, negli ambiti in cui esercita attività d'incidenza territoriale (art. 13 LPT). I piani direttori e i piani d'utilizzazione sono i due piani territoriali più importanti, sia nell'economia complessiva della legge che nell'applicazione pratica. Il piano direttore ha un ruolo centrale: i suoi obiettivi e contenuti sono concretizzati segnatamente dai piani regolatori comunali e dai piani d'utilizzazione cantonali; questi ultimi sono strumenti di identica natura configurando dei piani d'utilizzazione ai sensi dell'art. 14 LPT. Il piano particolareggiato disciplina nel dettaglio una parte del territorio comunale e il piano di quartiere, infine, organizza in modo "planivolumetrico" una parte chiaramente delimitata del territorio.

Sezione 1 - Piano direttore cantonale

Premessa

Un regime delle utilizzazioni equilibrato e armonioso presuppone che le attività d'incidenza territoriale siano coordinate a tutti i livelli; come dicevamo nel commento all'articolo 3, a questo provvede in primo luogo il piano direttore cantonale (PD). Esso si colloca fra gli strumenti strategici della conduzione governativa ed è concepito come progetto d'organizzazione territoriale per il Cantone.

Il piano direttore assolve diverse funzioni, fra cui la preparazione della successiva pianificazione dell'utilizzazione (RDAT I - 1996 n. 21, cons. 8), il coordinamento verticale e orizzontale delle attività d'incidenza territoriale e la loro distribuzione nel tempo e nello spazio, la garanzia dell'informazione e la collaborazione fra autorità. Il PD non può e non deve però diventare un grande piano d'utilizzazione (DTF 112 la 229).

L'elaborazione del piano si articola in quattro tappe: la preparazione dei fondamenti con l'informazione e la partecipazione della popolazione, la collaborazione fra autorità, (Cantoni vicini, Confederazione, Comuni e altri enti), l'adozione da parte del Cantone e l'approvazione del Consiglio federale; i piani direttori sono inoltre soggetti a verifica all'incirca decennale (art. 9 cpv. 3 LPT).

La revisione del piano direttore ticinese (PD 90), in corso da diversi anni, è giunta alle sue battute conclusive; qui di seguito descriviamo gli aspetti salienti di questo importante progetto, condotto dal Dipartimento del territorio.

La revisione del piano direttore ticinese

Il Consiglio di Stato ha voluto un nuovo piano in grado di adeguarsi d'un canto ai forti cambiamenti territoriali, sociali ed economici intervenuti dalla metà degli anni ottanta e dall'altro agli sviluppi della disciplina pianificatoria, oggi maggiormente integrata alle altre politiche statali e alle componenti pubbliche e private della società.

Nel febbraio 2002, hanno preso avvio i lavori preparatori alla revisione, con l'incarico ad un gruppo interdipartimentale di elaborare un nuovo rapporto sugli indirizzi, documento che esprime le scelte fondanti del Cantone in materia di sviluppo socioeconomico, di politica finanziaria e di organizzazione del territorio. Il rapporto sugli indirizzi (RI), le linee direttive (LD), il piano finanziario (PF) ed il piano direttore sono strumenti della conduzione governativa che stanno fra loro in reciproco rapporto; il PD in particolare crea le premesse territoriali per realizzare i progetti del RI, mentre le linee direttive ed il piano finanziario concretizzano a livello operativo la politica cantonale che il RI esprime. Il rapporto sugli indirizzi, da cui il nuovo PD trae riferimento, è stato adottato dal Consiglio di Stato nel 2003 e discusso in Gran Consiglio nel 2006.

La revisione vera e propria é avvenuta in due fasi.

La prima si è dipanata fra il 2004 e il 2007 ed ha riguardato gli obiettivi pianificatori.

Il lavoro sulla parte concettuale del piano ha comportato l'aggiornamento del modello territoriale, la riorganizzazione delle politiche settoriali secondo una struttura articolata attorno a quattro ambiti tematici e un'importante riduzione del numero degli obiettivi. Il frutto più cospicuo di questa parte del lavoro consiste nel progetto territoriale Città - Ticino, un nuovo modello che vuol garantire lo sviluppo sostenibile e competitivo del Cantone nei prossimi quindici anni. Il progetto territoriale è concretato nei 29 obiettivi pianificatori cantonali, che il Gran Consiglio ha adottato il 26 giugno 2007.

La seconda fase, concernente le schede ed i piani, si colloca fra il 2008 e il 2009.

Nella prima metà del 2008, il Consiglio di Stato ha posto in consultazione 27 nuove schede e la relativa cartografia; fra queste le schede che trattano il tema dei grandi attrattori di traffico, la pubblica fruizione delle rive dei laghi, il contenimento dell'edificazione diffusa e il paesaggio. Le osservazioni pervenute sono state esaminate e le schede ed i piani sono stati di conseguenza modificati; il 20 maggio 2009 l'Esecutivo ha poi adottato le nuove schede, accompagnate a titolo informativo da 14 schede riprese integralmente dal PD 90 e adattate alla nuova impostazione grafica e concettuale.

Le schede adottate sono rimaste in pubblicazione sino al 22 ottobre, con facoltà per gli enti pubblici di presentare ricorso al Gran Consiglio (art. 18 LALPT).

Le principali novità

Dal punto di vista della struttura, il nuovo piano direttore ricalca il PD 1990.

Esso comprende il modello territoriale, gli obiettivi pianificatori cantonali, le schede di coordinamento e la cartografia.

I contenuti del PD presentano novità di rilievo.

Vi è un nuovo modello territoriale (il citato progetto Città - Ticino), i quattro ambiti tematici patrimonio, rete urbana, mobilità, vivibilità (che soppiantano le precedenti tredici politiche settoriali) e i nuovi obiettivi pianificatori, molto ridotti di numero, senza il grado di dettaglio dei precedenti cento e decisi in funzione della scala strategica del PD. Vi sono poi le nuove schede, più chiare e complete ed una nuova cartografia, più leggibile e progettuale.

Pure riguardo alla procedura vi sono alcuni fatti nuovi:

- una nuova procedura di adozione delle schede di dato acquisito;
- la semplificazione delle schede di informazione preliminare e risultato intermedio;
- la sistematizzazione dei casi di modifica.

La nuova procedura per le schede di categoria dato acquisito

Già all'atto dell'adozione del primo piano direttore erano emerse visioni discordanti riguardo alle competenze. Se d'un canto v'è sempre stato accordo sulla competenza e sulla procedura legislativa di adozione degli obiettivi pianificatori, dall'altro non c'è mai stata convergenza riguardo alle schede. Il Consiglio di Stato - attestandosi su una visione dottrinale e pragmatica ad un tempo, condivisa dall'Autorità federale - ha sempre sostenuto che le schede sono uno strumento operativo e gestionale, la cui adozione e tenuta a giorno spetta all'Esecutivo. Il Gran Consiglio considera invece che le schede integrino opzioni fondamentali di politica pianificatoria, sulle quali esige in ogni caso di esprimersi. Nel modello in vigore, che risale al 1995, ciò avviene mediante l'esame dei ricorsi. Nel 2000 il Gran Consiglio ha confermato questa linea, respingendo una proposta volta a eliminare il ricorso cantonale, conferendo la competenza d'adozione dell'intero PD al Consiglio di Stato e introducendo semplicemente una serie di termini d'ordine per l'evasione dei ricorsi. Di fatto, alle nostre latitudini il rimedio giuridico cantonale sul PD risponde unicamente all'esigenza del Legislativo di esercitare un potere decisionale sulle schede. Ad ogni buon conto, in questi anni di pratica anche il Parlamento è giunto a riconoscere con l'Esecutivo che questo diritto di ricorso genera procedure complesse e tempi lunghi cui consegue una almeno parziale inefficacia del piano. Tutte le istanze concordano oggi sul fatto che occorre porre rimedio a questa situazione di stallo, eliminando la pesante e anomala figura giuridica del ricorso cantonale sul piano direttore. Si noti che, nel confronto intercantonale, il ricorso interno sul PD è previsto solo nei Cantoni Ticino e Soletta.

Qui proponiamo quindi di eliminare il ricorso cantonale e di assegnare al Gran Consiglio la competenza di adozione delle schede. Si tratta in effetti dell'unico modello praticabile, in alternativa al pur plausibile conferimento della competenza integrale sulle schede all'Esecutivo. Con questa soluzione verranno risparmiati i lunghi e impegnativi mesi dell'istruzione del ricorso a cura della commissione granconsigliare (istanza peraltro non attrezzata a tali incombenze, alla stregua di un'istanza amministrativa o giudiziaria) e i tempi della decisione nel plenum. Questo modello riprende gli elementi di un'iniziativa parlamentare generica "Nuova procedura di approvazione delle schede di coordinamento di categoria dato acquisito del Piano direttore cantonale" presentata da Thomas Arn e cofirmatari il 6 novembre 2000.

Modello LALPT	Modello decisione CdS	Modello LST
CdS: progetto scheda	DT: progetto scheda	CdS: progetto scheda
pubblicazione + osservazioni	pubblicazione + osservazioni	pubblicazione + osservazioni
CdS: adozione	CdS: adozione	CdS: messaggio
pubblicazione + ricorsi		
GC: decisione ricorsi		GC: adozione

Questo passo - che segna un importante guadagno in termini temporali - comporta un innegabile riposizionamento riguardo alla titolarità dello strumento : il Gran Consiglio diventa in effetti autorità d'adozione di tutte le componenti del piano direttore. È bene quindi che il Consiglio di Stato assuma pienamente la titolarità e la competenza di tutti gli atti pianificatori d'attuazione e d'applicazione del PD e fra questi anzitutto il piano d'utilizzazione cantonale. Le modifiche proposte riguardo al piano direttore sono quindi inscindibilmente legate alle modifiche in particolare di procedura relative al PUC, di cui diremo alla sezione 3 di questo capitolo.

Art. 8 Definizione

Il capoverso 1 fornisce una definizione di piano direttore più concisa rispetto a quella dell'art. 12 LALPT.

Essa ne esprime gli elementi fondanti e cioè il modello territoriale (il concetto "grandi linee dell'organizzazione territoriale" è mutuato dal diritto federale e si riferisce alla visione d'insieme dello sviluppo territoriale auspicato) e il principio del coordinamento.

Il nuovo modello territoriale, che prospetta il Ticino come un'unica Città in divenire, merita qui un cenno.

Al cuore dello stesso sta uno scenario di sviluppo auspicabile definito "integrazione e coesione" che ipotizza un Ticino del 2020-25 integrato sul fronte nazionale, internazionale e interno. Nei rapporti con l'esterno, il nostro Cantone si sarà fatto partecipe dell'area metropolitana transfrontaliera attorno ai poli di Lugano, Como e Varese e avrà rafforzato le relazioni nazionali, in particolare con i Cantoni alpini di Uri, Vallese e Grigioni; esso vanterà una massa critica sufficiente a fungere da piattaforma attiva tra Zurigo e Milano. Sul piano interno avrà conseguito un riequilibrio tra i poli urbani, con Lugano a fungere sempre da centro principale, ma col vantaggio di poter contare su validi partner rappresentati dagli altri poli cantonali con le rispettive regioni. Il divario tra retroterra e montagna sarà ridotto e il fenomeno della periurbanizzazione contenuto. Operativamente occorrerà completare AlpTransit, creare la ferrovia Lugano - Mendrisio - Varese - Malpensa, completare la rete delle strade nazionali e favorire le collaborazioni con la Lombardia e con l'area del San Gottardo. Verso l'interno occorrerà promuovere le tre grandi aree del Sottoceneri, del Bellinzonese e del Locarnese (con i loro quattro agglomerati di Chiasso - Mendrisio, Lugano, Bellinzona e Locarno), migliorare i collegamenti interni, creare una rete di aree verdi e contenere la diffusione degli insediamenti.

Il capoverso 2 colloca il piano fra gli strumenti della conduzione di governo, mettendolo in rete con il Rapporto sugli indirizzi, le linee direttive ed il piano finanziario.

Art. 9 Componenti

Il contenuto formale del PD presenta una parte costitutiva, giuridicamente vincolante, e una parte di carattere indicativo; rispetto all'art. 13 LALPT, la terminologia è stata semplificata introducendo i concetti schede e piani, in luogo di "schede di coordinamento e rappresentazioni grafiche".

Il capoverso 1 disciplina la parte giuridicamente vincolante con:

- obiettivi pianificatori,
- schede e
- piani.

Gli obiettivi pianificatori cantonali sono codificati in forma di decreto legislativo e costituiscono la spina dorsale della pianificazione direttrice, ossia il filo conduttore e orientativo delle pianificazioni cantonali, regionali e locali.

Le schede contengono misure concrete di gestione e d'esecuzione, che traducono gli obiettivi pianificatori in indirizzi più specifici e vincolanti e in misure; nel nuovo PD esse assumono anche il carattere di documenti di informazione, poiché la parte descrittiva è stata alquanto ampliata. Segnaliamo la novità formale del programma d'attuazione, allegato sotto forma di tabella alle schede del PD, che dà conto dei tempi e dei modi dell'attuazione.

I piani sono le rappresentazioni grafiche che accompagnano le schede, visualizzando l'insieme delle incidenze territoriali previste.

I contenuti materiali di obiettivi, schede e piani e le novità di sostanza e di forma che la revisione ha apportato alle diverse componenti del PD sono descritti con maggior dettaglio nel commento all'articolo 10.

Il capoverso 2 fa riferimento al rapporto esplicativo, documento che agevola la lettura e la comprensione dell'intero piano.

Il rapporto esplicativo che accompagna il piano direttore riveduto è un testo di particolare valore, per i suoi contenuti e la lineare chiarezza. Esso mostra come il nuovo piano si integri ad un tempo nella politica federale e nell'insieme delle politiche cantonali, illustra i problemi e le nuove sfide alla luce dei mutamenti dell'ultimo ventennio e delle prospettive per i prossimi quindici anni; descrive la risposta alle citate sfide attraverso la scelta strategica degli obiettivi pianificatori e le misure operative delle schede e della cartografia; spiega infine come l'osservatorio dello sviluppo territoriale consentirà di monitorare l'efficacia del nuovo PD, sì da poterlo adattare rapidamente al mutare delle circostanze.

Art. 10 Contenuti

Questa norma, analogamente all'art. 14 LALPT, descrive il contenuto materiale degli obiettivi pianificatori (capoverso 1) e di schede e piani (capoverso 2).

Capoverso 1

Gli obiettivi pianificatori cantonali scaturiscono dal modello territoriale e ne configurano il primo livello di concretizzazione; essi esprimono gli orientamenti del Cantone e le sue scelte prioritarie negli ambiti tematici patrimonio, rete urbana, mobilità e vivibilità.

Rispetto al PD 90 vi sono importanti novità di forma.

Anzitutto si è passati da 110 a 29 obiettivi e da 13 politiche settoriali a 4 ambiti tematici, numeri che già dicono di una correzione di rotta. Ci si è concentrati sui problemi prioritari a livello di pianificazione direttrice, favorendo anche una maggiore leggibilità del documento.

Il cambiamento è però anche di natura sostanziale.

Gli ambiti tematici non sono infatti quattro settori isolati, ma quattro modi di guardare all'insieme di un unico territorio, con le relative strategie. Ogni attività d'incidenza territoriale va vista attraverso le quattro ottiche; a dipendenza dell'oggetto concreto, una di queste ottiche risulta prevalente ma non esclusiva. Le precedenti tredici politiche settoriali sono confluite nei quattro ambiti, che dovrebbero meglio garantire la trasversalità e interdipendenza tra i vari aspetti della gestione territoriale. La scelta dei quattro ambiti è avvenuta partendo da ciò che esiste: nel nostro territorio disponiamo infatti di un patrimonio organizzato in una serie di insediamenti (rete urbana), caratterizzati da un'intensa possibilità di movimento e comunicazione (mobilità) per il quale si punta ad un'alta qualità di vita (vivibilità).

L'ambito patrimonio sottolinea il valore del nostro paesaggio, delle componenti naturali, del clima, dell'eredità storica dei manufatti e dei monumenti, così come delle diverse culture e tradizioni locali, che vanno riconosciuti, salvaguardati e valorizzati quali fondamenti della nostra identità. Uno dei punti di forza di questo ambito è la rinnovata attenzione al paesaggio. La strategia mira a completare il rilievo dei paesaggi del Cantone e distinguere quelli d'importanza cantonale, le linee di forza e gli spazi verdi di fondovalle. V'è la novità del progetto di paesaggio comprensoriale (PPC), messo a disposizione delle collettività locali e regionali con il supporto del Cantone. Per le altre politiche sono previsti completamenti delle aree protette, l'integrazione territoriale con i collegamenti ecologici e i corridoi per la fauna, nonché azioni specifiche (ad esempio il recupero delle aree inselvaticate). Degno di nota è anche tutto ciò che si sta muovendo attorno alla costituzione di parchi di importanza nazionale e cantonale.

L'ambito rete urbana affronta l'organizzazione territoriale del Cantone, rispettivamente le relazioni con il sistema delle Città svizzere, con i Cantoni limitrofi e con la realtà transfrontaliera. Tema centrale sono gli insediamenti. La rete urbana e gli altri ambiti danno forma alla Città - Ticino, all'interno della quale si punta ad una struttura policentrica degli insediamenti, alla complementarità tra i diversi agglomerati e ad un'integrazione del territorio montano nel tessuto economicamente più avanzato. Fra gli obiettivi principali sostenere la funzionalità degli insediamenti e migliorarne la qualità urbanistica come pure il contenimento delle zone edificabili, il cui sovradimensionamento causa costi di urbanizzazione sproporzionati.

L'ambito mobilità garantisce un uso efficace delle risorse e un buon governo del territorio. Esso è retto da una serie di principi che può essere riassunta dalla parola "integrazione". Le scelte infrastrutturali e di gestione devono favorire l'integrazione del Cantone sia esterna (collegamento alla rete delle Città svizzere ed europee) sia interna (tra i poli insubrici e tra aree funzionali differenti; messa in rete degli insediamenti) e devono coinvolgere in modo complementare tutti i vettori di trasporto e i tipi di mobilità (pubblica e privata, veloce e lenta). L'attenzione alla qualità della vita presuppone il potenziamento del trasporto pubblico, lo spostamento del traffico pesante dalla strada alla ferrovia e la promozione di tecnologie ecologiche, con contestuale soddisfazione della crescente domanda di spostamenti. Nel concreto la strategia si dispiega in un sistema a tre scale spaziali: internazionale/nazionale (ad esempio AlpTransit), insubrica/cantonale (ad esempio TILO), regionale/d'agglomerato (ad esempio i piani regionali dei trasporti).

L'ambito vivibilità concorre a garantire la salute, la sicurezza, il rispetto dell'ambiente, l'offerta di servizi di base accessibili a tutti ovunque, la ricchezza paesaggistica e la qualità degli spazi urbani del nostro Cantone. Le scelte strategiche in questo ambito si traducono nella salvaguardia ambientale e in una politica di approvvigionamento duraturo e di protezione territoriale (si pensi all'acqua e alle energie rinnovabili e al bosco di protezione contro i pericoli naturali), ma anche nello sviluppo delle reti per le telecomunicazioni, nella promozione degli spazi pubblici di socializzazione o nella valorizzazione del patrimonio territoriale, in sinergia con la rete urbana e il patrimonio.

Capoverso 2

Il capoverso 2 dettaglia i contenuti di schede e piani, elementi legati e interdipendenti del piano direttore.

Le **schede** del nuovo piano sono ora strutturate in cinque capitoli; la legge cita gli indirizzi, le misure ed i compiti che rappresentano la parte vincolante della scheda:

1. Situazione, problemi, sfide

Capitolo descrittivo, di carattere non vincolante. Contiene la descrizione della situazione attuale, dei problemi cui la scheda intende far fronte, delle sfide che la tematica pone alla pianificazione territoriale. Accenna brevemente all'evoluzione recente del fenomeno e delinea gli orientamenti generali per la soluzione che viene proposta.

2. Indirizzi

Capitolo di carattere vincolante in cui si affrontano gli obiettivi. Gli indirizzi di ogni scheda sono più dettagliati rispetto agli obiettivi pianificatori e sono formulati in modo abbastanza preciso, per definire un solido quadro di riferimento per le istanze che devono concretizzarli. Sono formulati in modo generale ed astratto per evitare il loro rapido invecchiamento; sono infatti concepiti per l'orizzonte temporale del 2020. Da qui discendono le misure e i progetti che verranno se del caso elencati nell'omonimo capitolo.

3. Misure

Capitolo di carattere vincolante, che completa gli indirizzi con informazioni complementari più precise. Può contenere un elenco di progetti localizzati nel territorio o di misure volte a concretizzare gli indirizzi (ad es. ubicazione delle discariche per materiali inerti; comparti per GGT). Visto il carattere più preciso e localizzato dei suoi contenuti, esso è più facilmente soggetto a cambiamenti rispetto al capitolo consacrato agli indirizzi.

4. Compiti

Capitolo di carattere vincolante in cui si precisa obblighi e responsabilità, distinguendo le competenze dei diversi livelli istituzionali e degli altri attori coinvolti (Cantone e suoi servizi, Comuni, altre istanze).

5. Documenti di riferimento e allegati

Capitolo conclusivo di carattere non vincolante in cui si elencano le norme legislative e i riferimenti bibliografici principali. In questa parte della scheda possono trovare collocazione anche informazioni relative a misure e progetti che hanno carattere solo orientativo. Qui è collocata, se del caso, una cartina formato A4 che visualizza i principali contenuti della scheda.

Fra le novità immediatamente percettibili a livello visivo, segnaliamo la copertina, che presenta in modo sintetico una serie d'informazioni: *Grado di consolidamento - Stato della procedura - Istanze responsabili - Istanze interessate - Obiettivi del piano direttore - Schede correlate - Cartografia - Controlling.*

La nuova scheda è globalmente più chiara, perché i contenuti vincolanti (indirizzi, misure, compiti) sono evidenziati su sfondo grigio, mentre la parte descrittiva e gli allegati di carattere informativo sono in bianco.

Il testo di legge informa che schede e piani indicano anche "le modalità ed i tempi per l'attuazione": si tratta del riferimento al programma d'attuazione, elemento di cui sono corredate le schede del nuovo piano direttore. Il programma d'attuazione è redatto sotto forma di tabella che indica - scheda per scheda - le misure, i mezzi finanziari e i tempi d'attuazione con le rispettive priorità. Benché si tratti di un elemento solo formalmente nuovo (nel PD 90 i tempi erano inseriti nella singola scheda), esso presenta l'importante vantaggio di essere direttamente coordinato con le linee direttive ed il piano finanziario, documenti programmatici che vengono aggiornati periodicamente. Il programma d'attuazione fornirà quindi indicazioni più realistiche ed attendibili riguardo ai tempi, consentendo così alle schede di diventare uno strumento di concreta applicazione ed utilità.

Le schede presentano novità riferite anche ai tipi di contenuto: vi sono infatti schede tematiche, di progetto o schede comprensoriali. Quelle tematiche precisano o attuano, secondo una certa metodologia, uno o più obiettivi pianificatori (ad esempio la nuova scheda del progetto di paesaggio comprensoriale). La scheda di progetto è elaborata quando il PD identifica ubicazioni idonee per progetti specifici (ad esempio i campi da golf) o per infrastrutture importanti (ad esempio la galleria Veduggio-Cassarate). La scheda comprensoriale traduce a livello di piano direttore gli indirizzi emersi da un processo pianificatorio svolto su scala sovracomunale, ad esempio le schede dei piani regionali dei trasporti e dei piani comprensoriali, già approvate e mantenute nel nuovo PD.

Un aspetto essenziale, immutato nella sostanza rispetto alla LALPT, è quello della suddivisione delle schede secondo il grado delle informazioni che forniscono.

Il nuovo piano direttore e il progetto di Lst hanno provveduto a sostituire il concetto di categoria di coordinamento con quello di grado di consolidamento, che meglio riflette il principio della maturazione delle informazioni.

L'obbligo del grado di consolidamento discende dal diritto federale.

L'articolo 5 cpv. 2 OPT impone ai PD cantonali di indicare il grado di maturazione delle attività d'incidenza territoriale, assegnandole ad una delle tre categorie del diritto federale:

- dati acquisiti: riguardano attività coordinate e vincolano le autorità ad adottare le misure indicate;
- risultati intermedi: riguardano attività che hanno raggiunto un certo livello di approfondimento, ma non sono ancora coordinate; le autorità collaborano secondo la procedura indicata nella scheda;
- informazioni preliminari: riguardano attività delle quali sono noti pochi elementi; per le autorità sussiste un obbligo di informazione reciproca.

La funzione del grado di consolidamento consiste nell'informare circa lo stato del coordinamento raggiunto dall'oggetto, esplicitando quale sia la sua effettiva incidenza sulla pianificazione successiva; un oggetto di dato acquisito vincola materialmente e proceduralmente le autorità, nel senso che queste devono poi procedere nei tempi, nei modi e con i mezzi fissati dal dato acquisito.

L'articolo 5 OPT stabilisce quindi un obbligo e una modalità di strutturazione delle attività d'incidenza territoriale, cioè dei contenuti del piano direttore. Nel nostro PD i contenuti sono materialmente esplicitati in indirizzi, misure e compiti, i quali a loro volta fanno formalmente parte di una scheda. È questo il modo con cui il piano direttore ticinese rispetta il duplice mandato del diritto federale di strutturare i suoi contenuti secondo categorie (art. 5 cpv. 2 OPT) e di conferire una precisa forma ad ogni contenuto (art. 6 cpv. 1 OPT). Per diritto federale non possono quindi sussistere contenuti senza forma, la qual cosa significa che indirizzi, misure e compiti vanno obbligatoriamente consegnati in un testo che - in Ticino come nella maggior parte degli altri piani direttori cantonali - si configura come scheda. Di conseguenza, in applicazione dell'articolo 5 OPT, è possibile assegnare un grado di consolidamento tanto alle schede come alle singole misure.

Riguardo al rapporto fra scheda e misure occorre aggiungere quanto segue.

La scheda - che è la concretizzazione del termine "testo" di cui dice l'art. 6 OPT - mantiene la sua importanza per una duplice ragione: anzitutto perché costituisce la rappresentazione formale, obbligatoria per diritto federale, di un contenuto; inoltre perché per diritto cantonale soggiace alla procedura d'adozione degli articoli 11 ss., in quanto elemento costitutivo del piano. È nondimeno importante rilevare come nella pratica quotidiana di chi gestisce il piano direttore, sono in particolare le singole misure ad assumere importanza e ad entrare in procedura, dovendo maturare dai gradi inferiori al dato acquisito. Si può dire che, come ogni singola scheda è sottoposta alla procedura d'adozione - la quale varia a seconda del grado di consolidamento attribuito - così anche la singola misura cui è assegnato un grado di consolidamento va in procedura; ogni passaggio di grado della misura deve però avvenire nel contesto di un preciso riferimento formale alla scheda, come si spiega nell'esempio che segue.

Analogamente al PD 90, il grado di consolidamento assegnato alla scheda (che definiamo grado di consolidamento complessivo) informa riguardo alla maturazione della scheda nel suo insieme; dicendo in particolare che gli indirizzi hanno raggiunto il grado indicato. Da una verifica delle schede di dato acquisito del nuovo PD, risulta che gran parte delle misure in esse contenute sono pure di dato acquisito; può però accadere che singole misure presentino un grado inferiore a quello assegnato alla scheda nel suo insieme.

In questi casi si procede semplicemente con delle approvazioni di scheda in sequenza. Si approva anzitutto la scheda principale di DA con riferimento ai suoi contenuti consolidati, mentre nel frattempo sono messe in procedura le misure che da RI sono maturate in DA. Queste sono prima sottoposte a consultazione ai sensi dell'art. 11 e poi adottate giusta l'art.13, come seconda parte della medesima scheda di dato acquisito.

Osserviamo peraltro che l'articolo 10, diversamente dall'art. 14 cpv. 2 LALPT, non fa più riferimento esplicito alle tre categorie del diritto federale; la suddivisione in gradi di consolidamento di schede e misure emerge per contro dalle marginali e dai contenuti degli articoli 13 e 14. Contenuti ed effetti dei gradi di consolidamento, che già stabilisce il diritto federale, saranno precisati mediante regolamento.

I **piani** sono le rappresentazioni grafiche dei contenuti delle schede e a queste sono intimamente correlati, perché con le stesse sono chiamati, completandosi a vicenda, a fornire un'indicazione direttrice completa (art. 6 cpv. 1 OPT).

I problemi posti dalla cartografia del PD 90 (che si componeva di una carta di base in scala 1:25'000 suddivisa in 15 fogli, che di fatto impediva una visione d'insieme del territorio cantonale) hanno fortemente inciso sulla scelta di nuove soluzioni.

La nuova carta di base, giuridicamente vincolante, è ora in scala 1:50'000, secondo quanto prescrive l'art.6 OPT. Essa è composta di soli cinque fogli che forniscono una visione d'insieme del territorio ticinese e consentono una più facile lettura rispetto alla cartografia precedente, perché meno carichi d'informazioni. Alla carta di base sono state affiancate quattro carte tematiche di carattere informativo, in scala 1:150'000. Queste mirano a veicolare indirizzi e progetti del PD, offrendo una rapida visione di un ambito tematico nella sua strategia e nelle sue relazioni esterne al Ticino e permettendo una facile verifica dell'interazione dei quattro ambiti.

Ai piani come tali non è più associato un grado di consolidamento.

Con il nuovo PD si è rinunciato a rappresentare la numerazione delle singole misure in favore della semplice illustrazione delle misure stesse, quando hanno un riferimento cartografico; dai piani non può quindi più essere direttamente dedotto il grado di consolidamento delle singole misure. La questione è resa evidente dalle norme procedurali degli articoli 13 ss. formulati in modo che il grado di consolidamento è attribuito alla sola componente scheda.

Procedura d'approvazione

Delle novità procedurali descritte nella premessa, quella di maggiore impatto riguarda l'eliminazione del ricorso al Gran Consiglio sulle schede di dato acquisito (art. 13).

Anche la procedura di informazione e partecipazione dell'art. 11 presenta delle novità: l'obbligatorietà solo per le schede di dato acquisito, la possibilità di delega ad altri organismi (già presente in LALPT, art. 15 cpv. 2) e la possibilità di limitarla territorialmente. Forse proprio il fatto d'aver tolto l'obbligo di sottoporre alla procedura di consultazione le schede con i gradi di consolidamento più bassi (RI e IP, artt. 11 e 14) potrà rivelarsi importante dal punto di vista pratico.

Art. 11 Informazione e partecipazione

Il capoverso 1 stabilisce un obbligo di consultazione solo per gli obiettivi pianificatori, le schede di dato acquisito ed i piani; come accennato sopra, per le schede di risultato intermedio ed informazione preliminare la pubblica consultazione potrà avvenire a discrezione del Dipartimento. Riteniamo di non voler imporre un inutile doppio procedimento, poiché la procedura di informazione e partecipazione si svolgerà in ogni caso sulla scheda di dato acquisito, che configura lo sviluppo maturo delle due categorie inferiori. L'esperienza acquisita negli anni insegna che la ripetizione della consultazione su una medesima scheda, con gradi di maturazione differenti, porta raramente a risultati utili. Questo capoverso prevede che, oltre ai Comuni e agli altri enti pubblici, vi sia un coinvolgimento esplicito di tutta la popolazione ("... ogni persona fisica o giuridica ...") nella

formazione della volontà politica sul PD; la norma codifica quindi quanto in regime di LALPT già avviene per prassi.

Il capoverso 2 esplicita passaggio del deposito atti presso le cancellerie comunali, indispensabile per poter esercitare il diritto alla partecipazione mediante osservazioni e proposte pianificatorie; il regolamento preciserà i dettagli pratici.

Il capoverso 3 è una norma di delega, che precisa per il PD l'articolo 5 cpv. 3.

La procedura di consultazione può utilmente essere demandata, come già accade in particolare per le schede, ad esempio alle commissioni regionali dei trasporti. La norma conferisce inoltre la possibilità di circoscrivere la consultazione, ad esempio nel caso di una scheda che definisca l'ubicazione di un impianto con effetti territoriali limitati. L'esecutivo potrà decidere di limitare la partecipazione agli enti pubblici direttamente toccati e coinvolti.

Art. 12 Obiettivi pianificatori cantonali

Il capoverso 1 stabilisce la competenza governativa di elaborazione degli obiettivi.

Il capoverso 2 fissa la competenza di adozione degli obiettivi a cura del legislativo, che non muta rispetto alla LALPT. Questi si possono adottare con decreto legislativo semplice, senza obbligo di referendum, poiché su questo tema la referendabilità non è imposta dalla Costituzione. Di fatto poi, a livello cantonale non è mai stato impugnato il referendum, né nel 1990 all'atto dell'adozione dei primi 110 obiettivi, né nel 2007 con l'adozione dei 29 obiettivi del nuovo PD.

Art. 13 Schede e piani a) dati acquisiti

Come gli obiettivi pianificatori, anche le schede di dato acquisito sono elaborate dal Consiglio di Stato (capoverso 1).

Il capoverso 2 codifica la, già citata, nuova competenza del Gran Consiglio.

Il legislativo è ora autorità d'adozione delle schede di dato acquisito e non più autorità di ricorso sulle medesime, avendo qui eliminato il rimedio di diritto cantonale. La norma precisa che la decisione granconsigliare su schede e piani è definitiva, la qual cosa significa che non sono dati i rimedi ordinari di diritto, cioè che a livello cantonale non è dato ricorso al Tribunale amministrativo, ad eccezione di un'eventuale decisione sui contributi comunali alle schede (art. 90 cpv. 1 e 3). Rimane naturalmente aperta la via del ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale (art. 113 ss. Legge sul TF del 17 giugno 2005). L'assenza del ricorso e la nuova impostazione di contenuto e di forma, faciliterà un'adozione ed una modifica più semplice e spedita di questo tipo di schede.

Il capoverso 3 stabilisce che, nei casi di emendamenti sostanziali della scheda, la commissione del Gran Consiglio la ritorni al Consiglio di Stato per rielaborazione. Il legislativo non è quindi chiamato ad operare modifiche in proprio, quanto piuttosto a fornire le necessarie indicazioni per orientarne la rielaborazione, che deve invece avvenire a cura dell'esecutivo, in modo da garantire l'unitarietà formale e materiale della scheda con l'intero PD e l'analisi completa di tutti gli aspetti del caso.

Art. 14 b) risultati intermedi e informazioni preliminari

Questa norma riprende la disciplina dell'art. 19 LALPT: le schede delle categorie inferiori sono elaborate dal Dipartimento (cpv. 1) e adottate dall'Esecutivo (cpv. 2).

Non sussistendo più un obbligo esplicito per queste categorie di scheda, spetterà al Dipartimento del territorio decidere se e in quali casi esperire la procedura di consultazione.

Art. 15 Entrata in vigore

L'entrata in vigore si conforma alle nuove competenze relative alle differenti parti di piano.

A mente del capoverso 1, per obiettivi, schede di dato acquisito e piani fa stato l'adozione del legislativo, mentre per le schede di categoria inferiore fa stato quella dell'Esecutivo (capoverso 2). L'adozione cantonale produce effetti giuridici solo all'interno del Cantone, con effetto vincolante per Cantone, Comuni ed enti regionali per lo sviluppo (art. 16).

Il capoverso 3 richiama l'approvazione da parte del Consiglio federale, che ha effetto costitutivo per i Cantoni vicini e la Confederazione.

Art. 16 Effetti

Il capoverso 1 si riferisce alla forza obbligatoria del piano direttore, che per l'art. 9 LPT vincola le autorità.

Fra queste, esso vincola a livello federale l'Amministrazione e il Consiglio federale (ma non il Tribunale federale e il Parlamento), a livello cantonale l'Amministrazione, il Governo (salvo nelle sue competenze legislative) e il Gran Consiglio nella misura in cui eserciti attività d'incidenza territoriale; a livello comunale il PD è vincolante per tutte le autorità.

Con riferimento al tema dell'autonomia comunale, bisogna dire che il PD per sua natura concede in genere ai Comuni una libertà pianificatoria relativamente ampia; vi sono però degli ambiti in cui è loro sottratto ogni margine di manovra (si veda ad esempio RtiD II - 2005 n. 16, con l'approvazione della scheda 8.5 del PD, il Comune non ha più facoltà di autorizzare il cambiamento di destinazione di edifici situati fuori zona edificabile in aree esposte a pericoli valangari, nemmeno limitando l'uso dell'immobile ad un certo periodo dell'anno).

La LALPT 1990 vincolava anche le Regioni, organismi perlopiù di diritto privato - istituiti in base alla Legge di applicazione e di complemento della legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM) del 17 ottobre 1977 - cui incombeva di recepire i dettami del PD nei propri programmi regionali di sviluppo. La LIM è stata abrogata dalla nuova legge cantonale d'applicazione della legge federale sulla politica regionale del 6 ottobre 2006, entrata in vigore lo scorso 1. ottobre. Nel contesto della nuova politica regionale si è passati da una filosofia basata sul principio della redistribuzione (allo scopo in particolare di evitare l'esodo dalle regioni periferiche) ad un principio di crescita, che mira a creare e mantenere posti di lavoro nelle regioni che beneficiano di aiuti finanziari, puntando sullo stimolo all'innovazione ed alla creazione di valore aggiunto. In questo ambito si è attuato un ripensamento complessivo anche riguardo ad attori, competenze e strumenti operativi. Così, in base all'articolo 6 della citata legge cantonale, i Comuni istituiscono, eventualmente con la partecipazione di altri enti pubblici o privati, gli "enti regionali per lo sviluppo" (ERS). A tali enti compete in particolare di partecipare all'elaborazione del programma quadriennale d'attuazione della politica regionale, di valorizzare il potenziale economico e territoriale della regione e di diventare ambito regionale di confronto e coordinamento per la realizzazione di progetti e servizi (art. 6 cpv. 4). È interessante constatare che il comprensorio d'influenza di questi enti corrisponde alle regioni funzionali individuate dal PD attorno ai quattro agglomerati (art. 6 cpv. 3) e che essi saranno quindi composti oltre che dai Comuni di montagna dalle rispettive cittadine di riferimento, garantendo così un buon rapporto fra centro e periferia. Di recente il Consiglio di Stato ha riconosciuto in via provvisoria i quattro enti regionali di

sviluppo di Locarno e Vallemaggia, di Bellinzona e Valli, del Luganese (area urbana e Valli di Lugano e Regione Malcantone) e del Mendrisiotto.

Nel nuovo regime il piano direttore è dunque chiamato a vincolare gli enti regionali di sviluppo, tenuto conto della loro vocazione a contribuire allo sviluppo economico e territoriale dell'intero Cantone e del loro ruolo centrale di piattaforma strategica di discussione.

Il piano direttore non vincola invece i privati, in particolar modo i proprietari fondiari, così come non definisce con precisione la sorte di ogni singolo fondo.

Il capoverso 2 sancisce il principio di conformare tutte le pianificazioni al piano direttore.

Il capoverso 3 richiama l'obbligo degli esecutivi di adottare quelle misure provvisorie atte a evitare interventi contrari agli obiettivi della pianificazione direttrice in formazione.

Art. 17 Verifica e modifiche

Attualmente, modificare il PD, e in particolare modificare le schede di dato acquisito, significa perlopiù far capo alla lunga e impegnativa procedura dell'adozione. Fermo restando il principio che per modifiche di ampio respiro si impone la procedura ordinaria, si è verificato se fosse possibile attuare più spesso delle modifiche minori.

L'articolo sistematizza dunque i tre diversi casi di modifica del PD, indicandone i contenuti e le diverse procedure; i concetti adattamento e aggiornamento sono mutuati dal diritto federale:

- revisione globale: procedura di adozione;
- adattamento: procedura di adozione;
- aggiornamento: procedura semplificata.

Il capoverso 1 conferma la regola della verifica decennale del piano.

Il riesame globale comporta di regola l'allestimento di un nuovo piano direttore, procedura che di regola si dipana sull'arco di diversi anni.

Il capoverso 2 tratta la fattispecie dell'adattamento (o adeguamento secondo la terminologia impiegata dall'articolo 9 cpv. 2 LPT). Esso si riferisce alle modifiche di ampio respiro, cioè all'elaborazione di nuove schede, oppure a modifiche che riguardano un cambiamento sostanziale dei contenuti della scheda (indirizzi, misure, compiti o allegati vincolanti). Un caso di questo genere si presenta se sono coinvolti gli interessi della Confederazione o dei Cantoni limitrofi, oppure se la variante ad un progetto comporta forti ripercussioni territoriali, cambiando ad esempio la struttura dell'insediamento; in questi casi si impone la procedura ordinaria.

Il capoverso 3 si riferisce agli aggiornamenti.

Si tratta di piccole modifiche, attuate eseguendo le istruzioni della scheda, all'interno del margine operativo stabilito dagli indirizzi o dai compiti (si pensi ad una diversa ripartizione dei compiti fra le autorità competenti o ad un aggiornamento della cartografia, senza mutamento degli indirizzi). La possibilità di esperire queste piccole modifiche dipende peraltro da una redazione più o meno flessibile della scheda stessa. Sono aggiornamenti anche le modifiche alla parte non vincolante della scheda, ad esempio l'aggiornamento della bibliografia. Le modifiche minori seguono una procedura semplificata, con adozione diretta da parte del Consiglio di Stato; l'Ufficio del piano direttore comunica gli aggiornamenti all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale.

Excursus: la pianificazione comprensoriale

Il tema della pianificazione comprensoriale merita qui un cenno, trattandosi di un ambito che si avvicina molto alla pianificazione direttrice.

Già s'è detto che in questa disciplina le classiche scale di pianificazione risultano sovente inadatte a risolvere i complessi problemi posti dalla realtà.

Nell'operatività quotidiana si è imposta una modalità di pianificazione - cosiddetta comprensoriale o per aree strategiche - riferita a comprensori che superano i confini giurisdizionali del Comune, per raggiungere un'ampiezza sovracomunale o addirittura regionale. Vi sono infatti temi che, per loro natura, possono essere affrontati solo con un approccio comprensoriale: ad esempio il trasporto pubblico, le opere della mobilità, i parchi, l'approvvigionamento energetico, le risorse idriche, la premunizione dai pericoli naturali, la valorizzazione del paesaggio. D'altro canto vi sono territori particolari, caratterizzati da precise peculiarità e potenzialità (la vocazione turistico - ricreativa) o dall'interdipendenza dei rapporti funzionali al loro interno (le agglomerazioni urbane e suburbane), per i quali risulta opportuno individuare obiettivi più mirati di quelli generici del piano direttore, o addirittura definire concreti progetti territoriali. Esempio al proposito il progetto per il Nuovo quartiere di Cornaredo, che coinvolge tre Comuni e prospetta, con modalità operative del tutto nuove, lo sviluppo e la riqualifica urbanistica di un'intera area strategica.

Nella prassi questa modalità di lavoro ha trovato applicazione in situazioni anche molto diverse fra loro. I concetti d'organizzazione territoriale (COT), ad esempio, sono studi di approfondimento che accompagnano - integrando la componente trasportistica - i piani dei trasporti, nervatura portante della mobilità dell'intero Cantone. Un altro esempio è il Piano comprensoriale del Parco del Piano di Magadino, che propone la definizione di un parco fluviale, con cui valorizzare le componenti naturalistiche e agricole e permettere al contempo una maggior fruizione del territorio da parte dei cittadini e la valorizzazione del grande spazio rurale del Piano.

Dal punto di vista della qualifica giuridica, si può affermare che il piano comprensoriale è uno strumento di livello intermedio fra il PD ed il PR, che si apparenta soprattutto al piano direttore, trattandosi perlopiù di una pianificazione d'indirizzo. Esso si compone di regola di un rapporto esplicativo, una rappresentazione grafica ed una scheda di coordinamento.

Dal punto di vista procedurale, i piani comprensoriali sinora elaborati sono stati formalmente consolidati mediante schede di piano direttore e sono così divenuti vincolanti per i Comuni; la LALPT non conosce una procedura specifica per questo genere di pianificazione.

Non vogliamo appesantire il quadro di questa legge né con la codifica di un nuovo tipo di piano né con una nuova procedura. Riproponiamo invece la concretizzazione del piano comprensoriale mediante scheda di piano direttore, modalità che si è dimostrata soddisfacente e che continuerà ad esserlo, tenuto anche conto delle novità procedurali.

Sezione 2 - Piano regolatore

Premessa

In materia di polizia delle costruzioni il Comune fruisce da sempre di una grande libertà d'azione, per la quale gli è riconosciuta un'autonomia costituzionalmente protetta.

Per quanto riguarda la pianificazione del territorio, il Comune ticinese svolge un ruolo importante, operando mediante il piano regolatore comunale (PR), concepito come strumento per eccellenza della programmazione politica comunale per quanto concerne la gestione e l'uso del territorio. Il ruolo del Comune e del piano regolatore restano centrali anche nel contesto odierno, complesso ed articolato, come descritto in entrata a questo messaggio.

Le nuove norme mirano a consolidare questa centralità e qualificare lo strumento, riorientandolo per renderlo più efficace.

Le novità principali riguardano la definizione di piano regolatore, la semplificazione di alcune sue componenti, il numero di piani e soprattutto il capitolo dell'urbanizzazione, che viene completamente rifondato (artt. 22/23 e 36 - 39). Pure riguardo alla procedura vi sono fatti nuovi, che si sono imposti anche come risposta ai temi sollevati dall'iniziativa parlamentare generica Beretta Piccoli, di cui si dirà più avanti. Segnaliamo in particolare una piccola semplificazione della procedura di partecipazione, l'ampliamento del campo d'applicazione delle modifiche di poco conto e la grossa innovazione del piano particolareggiato, che a determinate condizioni può esplicare anche gli effetti del permesso di costruzione.

La disciplina del piano regolatore accoglie anche norme che vanno oltre il mero interesse locale, come ad esempio la tematica delle linee d'arretramento dai corsi d'acqua e quella dei posteggi privati.

Art. 18 Principio

Il capoverso 1 pone l'accento sulla competenza del Comune per l'adozione del piano regolatore. Questa competenza è correlata all'obbligo di pianificare il proprio territorio, di cui dice l'articolo 3 di questa legge.

Il capoverso 2 funge da base legale per il piano regolatore intercomunale, in precedenza detto anche piano regolatore unico (art. 24 cpv. 5 LALPT).

Si tratta di uno strumento poco utilizzato (uno dei rari casi è quello del PR intercomunale del Gambarogno, risalente al 1985), che trova oggi più frequente applicazione grazie al palesarsi di una nuova modalità di lavoro fra i Comuni. Come dicevamo nel commento all'articolo 2, i Comuni uniscono le loro forze operando per comparti funzionali, secondo una logica operativa di progetto e dotandosi di organi di conduzione flessibili; essi si vincolano inoltre vicendevolmente mediante contratti di diritto pubblico (nella pratica spesso definiti convenzioni); questa procedura di collaborazione confluisce e si concretizza nel piano regolatore intercomunale. Con tale modalità vengono attualmente affrontate alcune fra le più delicate sfide territoriali del nostro Cantone: oltre al Nuovo quartiere di Cornaredo, ad esempio il comparto del Pian Scairolo e il progetto di copertura della trincea ferroviaria nella Città Alta.

Il capoverso 3 dettaglia il principio del coordinamento dell'articolo 3.

L'uniformazione alla pianificazione d'ordine superiore si riferisce al piano d'utilizzazione cantonale e in particolare al piano direttore, per il che è garantito il coordinamento con la pianificazione settoriale federale (di cui il PD deve tener conto, art. 6 cpv. 4 LPT) e con i piani settoriali del Cantone che fanno riferimento al PD; ad esempio il piano di gestione dei rifiuti (PGR), il piano di risanamento dell'aria (PRA), il piano forestale cantonale (PFC), il piano cantonale per l'approvvigionamento idrico (PCAI), il Piano regionale dei trasporti (PRT), eccetera.

Art. 19 Definizione e componenti

Il capoverso 1 contiene una nuova definizione di piano regolatore. In linea con la dottrina, essa recita che il PR stabilisce scopo, luogo e misura dell'uso ammissibile del suolo; un concetto quest'ultimo di natura eminentemente pianificatoria, mutuato dalla legge federale in vigore. Lo scopo si riferisce alla finalità delle utilizzazioni ammesse (e rimanda quindi alla suddivisione in zone), il luogo dà conto del loro campo d'applicazione nello spazio e la misura indica l'intensità del possibile sfruttamento; quest'ultima è espressa da norme sugli indici, sulle distanze, sulle dimensioni, da regole tecniche e altro.

La seconda frase del primo capoverso esprime un concetto di pianificazione economico-finanziaria. Il principio della commisurazione del piano alla forza finanziaria del Comune (art. 24 cpv. 2, seconda frase LALPT) dice che ogni PR deve poggiare su una seria ponderazione dei bisogni e dei mezzi per soddisfarli. Si tratta di un'indicazione che vogliamo mantenere nella norma programmatica, pur coscienti del fatto che il nuovo programma d'urbanizzazione già di per sé rafforza molto il coordinamento con l'aspetto finanziario. L'accento posto sul criterio dell'adeguatezza finanziaria del piano non deve far dimenticare gli altri criteri cui ogni atto pianificatorio deve ottemperare, per permettere una ponderazione globale della situazione e degli interessi in gioco; fra questi altri criteri, quello ambientale - cioè la capacità del territorio di sopportare determinati impatti - svolge sicuramente un ruolo importante.

Il capoverso 2 comprende le principali novità di merito e di forma.

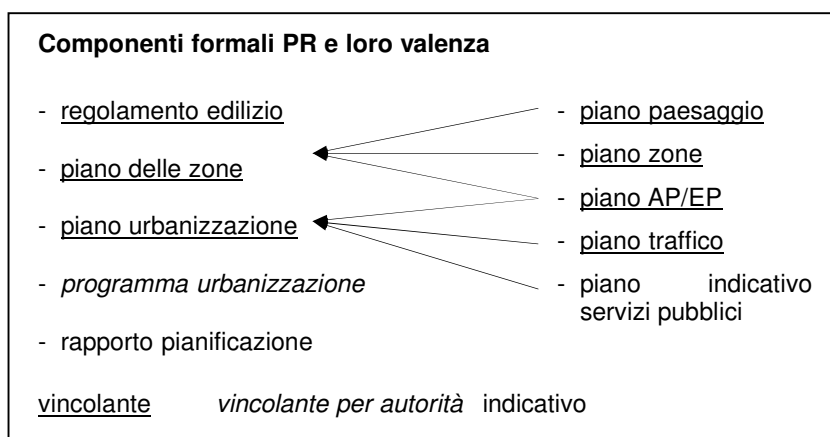
Esso disciplina il contenuto formale del PR, che ora comprende un regolamento edilizio, un piano delle zone, un piano dell'urbanizzazione corredato da un programma d'urbanizzazione e un rapporto di pianificazione. Il vecchio piano era invece composto dal rapporto di pianificazione, dalle rappresentazioni grafiche, dalle norme d'attuazione ed dal programma di realizzazione (art. 26 LALPT).

Nella sistemática l'accento è posto su norme e piani, cioè sulle componenti vincolanti; il rapporto di pianificazione, di valore indicativo, segue.

Vi sono anche importanti innovazioni di tipo formale, soprattutto nella terminologia: ora parliamo di piani e non più di rappresentazioni grafiche, di regolamento edilizio e non più di norme di attuazione del piano regolatore; in questa legge i concetti sono più chiari e meno restrittivi.

Le principali innovazioni di contenuto sono tre:

- il PR composto di due piani (anziché delle originarie cinque rappresentazioni grafiche) e del regolamento edilizio;
- il programma d'urbanizzazione;
- il rapporto di pianificazione (comprensivo del vecchio programma di realizzazione).



1. Per l'articolo 28 cpv. 1 LALPT, le rappresentazioni grafiche comprendevano di regola il piano del paesaggio, il piano del traffico, il piano delle attrezzature e costruzioni di interesse pubblico e il piano indicativo dei servizi pubblici. La suddivisione in cinque piani, ripresi nella LALPT dalla legislazione edilizia degli anni settanta, oltre che non obbligatoria, non è però mai parsa convincente.

Con la nuova impostazione si sono voluti raggruppare in due piani i documenti affini per tematica e contenuto, sin qui dispersi in diverse rappresentazioni grafiche.

Il nuovo piano delle zone suddivide in zone - edificabili e non - tutto il territorio comunale; esso riprende i contenuti dell'attuale piano delle zone, del piano del paesaggio e del piano delle attrezzature e costruzioni d'interesse pubblico. Questa impostazione conferma il principio che la pianificazione muove da una visione complessiva del territorio e corregge inoltre una stortura della prassi attuale. L'odierno piano delle zone comprende infatti inspiegabilmente solo le zone edificabili, ad esclusione di tutte le altre; mentre il piano del paesaggio, per quanto così denominato, comprende di fatto tutti gli elementi che appartengono al fuori zona. Nella nuova logica si ingloba nel piano delle zone anche il vecchio piano delle costruzioni e attrezzature d'interesse pubblico, poiché tratta di costruzioni per le quali occorre istituire un'apposita zona (ad esempio una zona AEP per costruire una scuola dell'infanzia).

Allo stesso modo si raggruppa in un unico piano dell'urbanizzazione, di carattere vincolante tutto quanto riguarda l'urbanizzazione. Esso riprende il contenuto degli attuali piano del traffico (urbanizzazione afferente alla mobilità) e piano indicativo dei servizi pubblici (urbanizzazione relativa alle infrastrutture ed alle canalizzazioni).

Questa soluzione, oltre ad essere più corretta dal profilo dogmatico, è più logica da quello pratico; essa faciliterà la leggibilità dello strumento. Nella pratica il passaggio da cinque a due piani sarà gestito con gli strumenti informatici, che consentiranno anche di disporre dei necessari estratti di dettaglio, utili ad una lettura più circostanziata.

2. Il nuovo programma d'urbanizzazione è uno strumento imposto dal diritto federale, che fa da corollario programmatico al piano dell'urbanizzazione.
3. Il nuovo rapporto di pianificazione - documento d'analisi complessivo - comprende anche gli elementi del programma di realizzazione, che informa riguardo alla possibilità del Comune di finanziare le opere del piano, riunendo così in un unico documento tutte le informazioni di supporto alla lettura ed alla comprensione del PR.

Art. 20 Regolamento edilizio

Le norme d'attuazione del piano regolatore (NAPR) sono l'insieme delle norme comunali in materia edilizia, cioè un corpus che va ben oltre la funzione di semplice attuazione del PR. Esse contengono infatti disposizioni pianificatorie sull'uso del suolo, norme di polizia delle costruzioni volte a proteggere l'ordine, la sicurezza e la salute pubblica e norme che assicurano l'integrazione delle costruzioni nel loro ambiente e la loro qualità estetica. L'articolo 29 LALPT ha definito il possibile contenuto materiale delle norme di PR, offrendo ai Comuni una gamma di tematiche, pensate come indicazioni da recepire a seconda della necessità di risolvere l'uno o l'altro problema legato alla gestione del territorio.

Con questa soluzione, proponiamo anzitutto il nuovo concetto di regolamento edilizio e - nel merito - parte dei contenuti che già furono degli articoli 29 e 28 cpv. 2 LALPT, rivisti e aggiornati secondo un modello di più facile approccio, parzialmente suggerito dalla legge grigionese.

Per il capoverso 1 il regolamento edilizio è il corrispondente normativo dei due piani delle zone e dell'urbanizzazione.

Il concetto di regolamento edilizio, oltre che semplice e chiaro, è più preciso riguardo ai contenuti rispetto a quello di NAPR; non per nulla esso corrisponde anche lessicalmente alla "Bau- und Zonenordnung" dei Cantoni germanofoni e al "Règlement d'affectation" di quelli romandi.

Il capoverso 2 demanda i contenuti materiali del regolamento edilizio comunale al regolamento Lst; una scelta doverosa, trattandosi di una normativa molto tecnica e circostanziata, più vicina ad una direttiva che ad una norma di legge. Il regolamento Lst proporrà due articoli densi di contenuti, uno relativo al piano delle zone e l'altro al piano

dell'urbanizzazione, formalmente più schematici e chiari rispetto alla normativa in vigore. L'articolo riguardante il piano delle zone sarà suddiviso in due parti. Nella prima confluiranno i temi generali da codificare con riferimento a tutte le zone (intensità dell'utilizzazione, inserimento delle costruzioni nel contesto, impianti accessori e comuni e costruzioni sotterranee nonché la sistemazione degli spazi esterni, la manutenzione di costruzioni e terreni, le limitazioni e vincoli particolari); nella seconda vi sarà un elenco di aspetti da considerare quando richiesto dalle circostanze, con riferimento specifico ad ogni singola zona (ad esempio la precisazione dello scopo della zona, delle costruzioni ammissibili e gli eventuali vincoli). L'articolo sul piano dell'urbanizzazione contemplerà come temi gli elementi del piano (cioè le diverse reti), la gerarchia delle strade, le linee d'arretramento, i percorsi pedonali e le ciclo piste, i posteggi pubblici, i trasporti pubblici e le alberature.

Art. 21 Piano delle zone

Per il capoverso 1 il piano delle zone è lo strumento che compie la suddivisione del territorio comunale in zone; con ciò è adempiuto l'obbligo di pianificare l'intero territorio giurisdizionale, senza lasciare vuoti di pianificazione. La dottrina definisce le zone come superfici di terreno, possibilmente omogenee, delle quali si può tracciare il perimetro su una carta e alle quali si applicano le medesime prescrizioni.

Il capoverso 2 stabilisce un elenco di dodici zone che i Comuni possono delimitare. Si tratta di una lista compiuta che fornisce ad ogni Comune un quadro omogeneo di possibile azzonamento, dentro e fuori la zona edificabile. La norma riprende, aggiorna e completa diversi elementi dell'art. 28 cpv. 2 LALPT; le parti non riprese saranno invece recepite per unità di materia, d'un canto nella norma di regolamento Lst sul regolamento edilizio comunale (ad esempio la limitazione delle residenze secondarie, i vincoli per le zone edificabili d'interesse comunale, ZEIC, l'assoggettamento ad un piano di quartiere) e dall'altro nella norma sul piano dell'urbanizzazione (ad esempio la rete delle vie di comunicazione o quella delle canalizzazioni - in Lst rete di smaltimento delle acque - o quella degli acquedotti - in Lst rete per l'approvvigionamento idrico).

Il capoverso 3 informa che le definizioni e i contenuti delle zone sono demandati al regolamento, per non appesantire il quadro legislativo con ulteriori dodici articoli.

Le definizioni e i contenuti delle zone sono confluite nel documento "Proposte di definizioni di zona" a cura del Dipartimento del territorio, con cui si propone all'attenzione dei Comuni e degli operatori un modello unitario di "zoning". Il documento presenta una serie di dodici norme di zona chiare, concise, flessibili e congrue con gli sviluppi più recenti della disciplina pianificatoria e il relativo commento, corredato da esempi. Il modello di azzonamento mira a creare un'unitarietà di linguaggio nella disciplina ed è concepito come aiuto all'operatore nell'impostazione del lavoro, all'autorità nelle scelte e alla popolazione nella comprensione dei piani. Si tratta di uno strumento che punta a migliorare il lavoro di pianificazione, sin qui ostacolato dalla dispersione di definizioni di zona talvolta imprecise e lacunose nelle diverse NAPR comunali.

Qui di seguito vengono anticipati alcuni elementi del testo, rinviando alla lettura del documento per i dettagli. Dal punto di vista pratico, le definizioni sono in stretto rapporto con il regolamento edilizio comunale, che è il secondo livello di disciplinamento, con il quale il Comune può (ri)nominare le zone, definirne il carattere (funzione, destinazioni ammesse, condizioni) e modularne gli effetti con parametri edificatori (indici e altezze), ottenendo una diversificazione delle varie zone, che consente di tener conto delle diverse situazioni di fatto e di salvaguardare la creatività dei Comuni. In ogni caso le zone definite nel regolamento edilizio comunale devono essere riconducibili ad una di quelle proposte nell'elenco. Nel merito si sono codificate due grandi zone miste: la zona per l'abitazione

(dove è predominante la funzione abitativa, ma sono ammesse anche la produzione di beni e servizi) e la zona per il lavoro, scegliendo così l'approccio alla destinazione promiscua. Dal profilo terminologico, volendo superare una ormai non più praticabile suddivisione fra artigianato e industria, ci si è orientati a locuzioni nuove quali "attività di produzione di beni".

Il capoverso 4 enuncia il principio per cui sono ammesse le zone miste e le sovrapposizioni di zona, a condizione che il risultato sia conforme ai principi ed agli scopi della pianificazione del territorio.

La zona mista consente il mescolamento dell'abitazione con altre attività, con il vantaggio di mantenere vivi i quartieri e di limitare il fenomeno del pendolarismo. I problemi pratici cui accenna il documento sulle definizioni di zona, sono quelli dell'idoneità al coesistere, in particolare esclusa fra abitazione e industria.

È sembrato utile evidenziare anche la possibilità delle sovrapposizioni di zona e la relativa condizione dell'idoneità a coesistere, a dipendenza del tipo e della destinazione di zona. La zona di protezione può essere sovrapposta alla zona edificabile (attuando ad esempio la tutela mediante imposizione di semplici vincoli di altezza massima), oppure può essere sovrapposta a quella agricola (quando la tutela del paesaggio non osta come tale allo sfruttamento agricolo), o ancora la zona per il tempo libero può essere sovrapposta a quella agricola (zona per gli sport invernali). Esistono invece destinazioni assolutamente incompatibili, come la zona agricola e quella edificabile.

Art. 22 Piano dell'urbanizzazione

Per il diritto federale, un terreno non può essere assegnato alla zona edificabile se non prevedibilmente necessario all'edificazione e urbanizzato entro quindici anni (art. 15 lett. b LPT). Nella sistematica della LPT l'urbanizzazione mira quindi a permettere la realizzazione dei piani d'utilizzazione. L'art. 19 cpv. 1 LPT definisce il concetto e le esigenze dell'urbanizzazione. Concretamente si tratta di permettere l'accesso ai servizi d'emergenza e un traffico senza pericoli, garantire la sanità pubblica mediante un approvvigionamento d'acqua di qualità e la protezione delle acque mediante evacuazione delle acque luride. L'obbligo di urbanizzare la zona edificabile incombe all'ente pubblico, di regola ai Comuni. Gli articoli 19 cpv. 2 e 3 LPT pongono al riguardo una duplice esigenza: l'esistenza di un programma d'urbanizzazione vincolante per le autorità e la possibilità per i proprietari di urbanizzare autonomamente o di anticipare le spese. Questo presuppone l'esistenza di piani d'urbanizzazione che fissino in particolare e in modo vincolante per ciascuno il tracciato delle strade, delle condotte e delle canalizzazioni.

Anche nel diritto cantonale l'urbanizzazione è considerata un mezzo d'attuazione della pianificazione del territorio, accanto a tutti i tipi di piano ed alla ricomposizione particellare (art. 4 LALPT). Per l'articolo 28 cpv. 1 LALPT, le rappresentazioni grafiche comprendono, di regola, un piano del traffico vincolante e un piano indicativo dei servizi pubblici (acquedotti, fognature e elettrodotti); per dotarsi del programma e dei piani d'urbanizzazione l'art. 78 ha poi coniato lo strumento dei progetti generali, rimasto però del tutto inutilizzato. Neppure il programma di realizzazione dell'art. 30 LALPT (che oltre all'urbanizzazione in senso stretto comprende tutti gli edifici e impianti pubblici) può essere considerato un vero programma d'urbanizzazione, perché non vincolante. La LALPT non ha inoltre recepito le possibilità offerte dal diritto federale in caso di mora dell'ente pubblico (art. 19 cpv. 3 LPT).

Tutto ciò mostra come il nostro ordinamento manchi di una codificazione congruente e completa dell'urbanizzazione, lacuna alla quale si pone rimedio con i due nuovi strumenti del piano e del programma dell'urbanizzazione e con il disciplinamento della costruzione dell'urbanizzazione.

Il capoverso 1 postula l'allestimento di un piano d'urbanizzazione (PU) che stabilisca:

- a) la rete delle vie di comunicazione, con le relative linee di arretramento,
- b) la rete di smaltimento delle acque,
- c) la rete e le infrastrutture per l'approvvigionamento idrico e di energie.

Nel nuovo piano dell'urbanizzazione confluiranno quindi anzitutto le reti delle strade, dei sentieri e delle vie ciclabili (lettera a); la rete delle canalizzazioni atte a garantire lo smaltimento delle acque (lettera b) e le reti per la fornitura di acqua, elettricità e gas o eventuali altri vettori energetici (lettera c). Si può dire che il nuovo piano riprenderà in buona sostanza gli elementi dell'attuale piano del traffico e quelli del piano indicativo dei servizi pubblici dell'art. 28 cpv. 2 lett. o LALPT (... "in particolare gli acquedotti, fognature ed elettrodotti e per l'approvvigionamento in energia...").

L'allestimento del piano dell'urbanizzazione può sembrare superfluo, ma in realtà utile e necessario, perché consente di armonizzarsi da subito con il diritto federale, di garantire ai proprietari il diritto di anticipare le opere e, nel medio e lungo termine, di fornire una corretta impostazione in particolare alle revisioni globali di piano regolatore.

L'elaborazione del PU non comporterà inoltre un onere pratico eccessivo per i Comuni, che dovranno perlopiù traslarvi i piani già esistenti delle reti.

Riguardo ai contenuti di mobilità, si potrà far riferimento al "Manuale per la redazione dei piani del traffico", la già citata direttiva che funge da modello per piani caratterizzati da una rappresentazione standardizzata e coerente con la legislazione in vigore. Per le canalizzazioni esiste il piano generale di smaltimento delle acque (PGS), che ogni Comune è tenuto ad allestire per garantire un'adeguata protezione delle acque e un'appropriata evacuazione delle acque di scarico provenienti dalle zone abitate. Il PGS pone le basi per un'infrastruttura di raccolta e trasporto delle acque luride e mira inoltre a ristabilire i cicli locali dell'acqua. Prescritto dalla legge federale sulla protezione delle acque del 1991, esso sostituisce il vecchio piano generale delle canalizzazioni (PGC), che regolava principalmente la pianificazione delle canalizzazioni in un'ottica di idraulica della rete. Al momento attuale risultano approvati 125 PGS, mentre fra i 75 in elaborazione vi sono anche quelli che concernono le grosse città e alcuni centri densamente abitati; a questi piani in allestimento sottende comunque un valido PGC. Nel PU confluirà naturalmente solo lo schema portante del PGS, documento tecnico di grande dettaglio. Per quanto attiene alla fornitura di acqua, elettricità e altre energie, occorrerà traslare nel piano dell'urbanizzazione i piani delle rispettive reti, già in possesso delle diverse di aziende di distribuzione, municipalizzate o private.

Si impongono anche due precisazioni legate alla procedura.

Anzitutto, per tener conto della reale situazione dei Comuni e delle reti già esistenti e rispettivi piani, si è deciso di lasciar loro un importante lasso di tempo per l'elaborazione del PU; l'articolo 105 (norma intertemporale) fissa un obbligo di adozione al più tardi entro cinque anni dall'entrata in vigore di questa legge, oppure alla prima revisione generale del PR, se interviene prima. Si è anche deciso di facilitare il lavoro dei Comuni per quanto attiene alle modifiche e agli adattamenti del PU che inevitabilmente si imporranno. Di fatto tali adattamenti (ad esempio al piano delle canalizzazioni, al piano dell'acquedotto - acqua potabile - o al piano della rete di distribuzione dell'elettricità) riguarderanno perlopiù opere infrastrutturali situate sotto il manto stradale sin qui costruite e modificate a cura dell'autorità locale secondo criteri essenzialmente pragmatici e in assenza di particolare procedura. Inoltre, nel regime precedente, i piani riferiti a queste opere avevano valore semplicemente indicativo. Di conseguenza, come si dirà meglio nel commento all'articolo 34 lett. b, le modifiche che si riferiscono alla rete di smaltimento delle acque e alla rete per l'approvvigionamento idrico e di energie si potranno effettuare con la procedura semplificata applicabile alle modifiche di poco conto.

Il capoverso 2 permette ai Comuni che lo desiderano di fissare nel piano dell'urbanizzazione anche la rete dei mezzi pubblici di trasporto. Si è scelto di non prevedere un obbligo di codifica, ma di lasciare ai Comuni facoltà di procedere in questo senso, per non vincolare questo pur importante e qualificato tema allo strumento del piano regolatore, che nelle procedure resta laborioso. Sarebbe ad esempio del tutto insensato dover procedere con una variante ordinaria di PR ad ogni miglioramento qualitativo del servizio (adattamento della linea o del numero delle fermate). Come per le due fattispecie delle reti di smaltimento delle acque e di approvvigionamento idrico e di energie, anche la modifica della rete dei mezzi pubblici di trasporto avviene con la procedura semplificata (art. 34 lett. b, seconda semifrase).

Art. 23 Programma d'urbanizzazione

In base all'art. 15 lett. b) LPT le zone edificabili devono essere urbanizzate entro quindici anni dalla loro adozione. Con la novella legislativa del 1995 il concetto di "urbanizzazione tempestiva" è stato sostituito con quello di programma d'urbanizzazione (art. 19 cpv. 2 LPT), che serve principalmente a stabilire i termini per l'urbanizzazione delle zone edificabili. Con ciò il legislatore federale ha voluto migliorare la posizione giuridica dei proprietari, cui ha conferito il diritto di urbanizzare essi stessi il loro fondo, o di anticiparne le spese, nel caso in cui l'ente pubblico non dovesse provvedere nei termini previsti (art. 19 cpv. 3 LPT). Il programma d'urbanizzazione è quindi un nuovo strumento del diritto federale, che ha come contenuto la definizione, per ogni zona e comparto da urbanizzare, del termine e dell'ordine entro il quale l'ente pubblico prevede di mettere effettivamente a disposizione le opere necessarie (urbanizzazione generale e particolare). In altre parole, il programma d'urbanizzazione deve fissare delle scadenze entro le quali intende urbanizzare ogni singolo comparto, rispettando i quindici anni prescritti dalla LPT.

L'elaborazione di questo programma presuppone l'esistenza di alcuni strumenti conoscitivi e di lavoro. Si tratta anzitutto del compendio dello stato dell'urbanizzazione, inventario accompagnato da una rappresentazione cartografica delle zone edificabili non costruite o ancora molto inedificate, da cui si evince quali zone siano già urbanizzate (art. 31 OPT). Occorre poi il piano dell'urbanizzazione, che deve essere coordinato con il programma. Bisogna anche disporre di una stima dell'onere finanziario totale per le opere d'urbanizzazione, allestita almeno in base ad una valutazione sommaria dei costi per le singole misure d'urbanizzazione. Il coordinamento con il piano degli investimenti dell'ente pubblico permette di creare un equilibrio fra piano d'utilizzazione, capacità finanziaria e richiesta d'azzonamento da parte dei proprietari. Va da sé che questa rappresenta la prospettiva ideale, mentre nella realtà bisogna fare spesso i conti con la difficoltà per l'ente pubblico di pianificare in modo attendibile le sue finanze.

Per la titolarità e gli effetti giuridici del programma si rimanda al capitolo sulla procedura del programma d'urbanizzazione.

Art. 24 Rapporto di pianificazione

Il rapporto di pianificazione è un documento tecnico, elaborato dal pianificatore incaricato di allestire il PR, che permette la comprensione delle scelte operate. Si tratta di un documento di analisi sulla situazione del Comune e sui suoi problemi, di formulazione degli obiettivi di sviluppo e di motivazione delle scelte. Nell'ambito del rapporto di pianificazione viene ora integrato il programma di realizzazione della vecchia legge, cioè l'indicazione sui costi delle opere, le modalità di finanziamento e le priorità di realizzazione.

Il capoverso 1 descrive i contenuti del rapporto.

La lettera a) riprende in maniera semplificata il vecchio articolo 27 LALPT. La lettera b) dice degli elementi di cui il rapporto deve dar conto in base all'articolo 47 OPT, ad esempio di come si siano considerate le osservazioni della popolazione nella procedura di consultazione, o di come si sia tenuto conto della legislazione sulla protezione dell'ambiente. La lettera c) recepisce il vecchio programma di realizzazione dell'art. 30 LALPT, che informa sulle possibilità del Comune di finanziare tutte le opere previste dal piano, sia quelle d'urbanizzazione sia quelle dell'edilizia pubblica generale (ad esempio scuole, impianti sportivi, ospedali).

In definitiva, quello che un tempo veniva definito relazione tecnico-economica, è un preventivo di massima degli interventi a carico dell'ente pubblico, che, riferito alle potenzialità finanziarie del Comune, dimostra la fattibilità del piano e la realizzabilità dei vincoli previsti. Si tratta di un documento che serve anche ad informare il cittadino sulle conseguenze di ordine finanziario derivanti dall'attuazione del piano regolatore.

Il capoverso 2 indica la natura del rapporto di pianificazione, che era ed è un testo di valenza non vincolante. Si osserva che il fatto di inglobare il programma di realizzazione nel rapporto di pianificazione consente di fare chiarezza in due sensi; d'un canto l'eliminazione del concetto di programma di realizzazione evita il rischio di confusione con il nuovo programma d'urbanizzazione, dall'altro vengono riunite in un unico documento di carattere indicativo tutte le informazioni d'appoggio al piano regolatore.

Procedura ordinaria

Nel regime della LALPT la procedura di piano regolatore si articola in tre fasi:

- allestimento del piano da parte del Municipio con adozione da parte del Consiglio o Assemblea comunale e successiva pubblicazione per ricorso;
- approvazione del piano e decisione dei ricorsi da parte del Consiglio di Stato;
- decisione dei ricorsi da parte del Tribunale amministrativo.

Nella fase di allestimento vi sono due importanti passaggi, quello dell'informazione e partecipazione della popolazione (duplice, prima e dopo l'esame preliminare) e quello dell'esame preliminare a cura del Dipartimento.

Con la Lst manteniamo l'impostazione a tre fasi, le medesime competenze di elaborazione, adozione ed approvazione ed il doppio grado di giurisdizione.

Fra le novità segnaliamo che la procedura di informazione e partecipazione avverrà in una tappa unica a cura del Municipio, al quale competerà di scegliere se procedere prima o dopo aver esperito l'esame preliminare. Questa novità, le modifiche procedurali di cui si dirà e l'importante lavoro di razionalizzazione e riordino organizzativo e di metodo sono la risposta concreta ai postulati di fondo dell'iniziativa parlamentare generica Beretta Piccoli e cofirmatari del 6 novembre 2000, che qui consideriamo evasa. L'iniziativa chiedeva di semplificare la procedura d'approvazione del piano regolatore, con l'eliminazione del ricorso al Consiglio di Stato e la rinuncia al doppio grado di giurisdizione. È a questo importante atto parlamentare che si deve il merito, unitamente al rapporto commissionale che l'appoggia, di aver messo sul tappeto gran parte degli aspetti del problema della lunghezza delle procedure; evidenziando la necessità di intervenire su tutti i possibili fronti (da quello delle procedure in senso stretto a quello organizzativo e di metodo) per accorciare i tempi della pianificazione.

Qui si opera anzitutto sulle varianti di piano regolatore, cioè quei casi di modifica che abbiamo visto essere diventati i più numerosi. La novità principale riguarda l'ampliamento del campo d'applicazione della procedura di poco conto, cui è affiancata la possibilità di prescindere dall'esame preliminare per le modifiche imposte dal Consiglio di Stato in

approvazione. Per la procedura ordinaria, oltre alla semplificazione in fase consultiva, segnaliamo le novità introdotte con lo strumento del piano particolareggiato.

Ma anche al di fuori della legge si effettuano passi concreti di riordino e semplificazione. S'è già detto che è in corso un grande lavoro di elaborazione di manuali e direttive. Questi supporti metodologici miglioreranno e uniformeranno la qualità della documentazione prodotta dagli operatori e permetteranno certamente di ridurre, nel medio termine, i tempi di elaborazione ed approvazione dei piani. D'altro canto, i servizi del Dipartimento del territorio stanno compiendo da tempo un importante sforzo di razionalizzazione, per ottimizzare i tempi di trattazione dei piani. Un metodo di lavoro più uniforme ed efficace consente di concentrarsi sugli aspetti fondanti del piano, di attestarsi su modelli d'analisi uniformi e riconosciuti (le check-list) e di programmare l'esame del PR, migliorando il metodo di trasmissione fra i servizi specializzati, incaricati dei preavvisi. Il tutto con vantaggi temporali che dovrebbero palesarsi soprattutto nel medio e lungo termine.

Con questo insieme articolato di semplificazioni e alleggerimenti procedurali, integrato dal riordino organizzativo sopra descritto, riteniamo di aver risposto anche al postulato che implicitamente sottende alla mozione "Termini imperativi per l'iter di adozione e di approvazione del piano regolatore", presentata il 4 novembre 2002 da Gianluigi Piazzini.

Il progetto prescrive volutamente termini d'ordine e non perentori. Termini perentori, se interpretati nel senso che un'approvazione va considerata come rilasciata se non è resa una decisione entro il termine fissato, non avrebbero senso poiché le procedure hanno per scopo primo l'applicazione e la realizzazione del diritto materiale e le autorità, se incalzate dal tempo, potrebbero essere tentate precauzionalmente di negare l'approvazione. Non va infine dimenticato che l'approvazione cantonale è imposta dal diritto federale (art. 26 LPT) e che questa non si limita ad un semplice controllo, ma rappresenta un atto procedurale costitutivo e formativo del piano, che richiede una decisione formale; il "consenso - assenso" non sarebbe pertanto neppure conforme al diritto federale.

Art. 25 Elaborazione e esame preliminare

Come indica il capoverso 1, la responsabilità di elaborare il piano regolatore spetta al Municipio. L'esecutivo conferisce un mandato di studio del piano ad uno o più specialisti (urbanista, pianificatore, economista, giurista). Il legislativo comunale dal canto suo è preliminarmente chiamato a concedere il credito necessario allo studio del piano stesso, concessione che sarà facilitata da una richiesta di credito che dia conto dell'indirizzo generale e degli obiettivi della pianificazione prospettata, oltre alla giustificazione della spesa.

Gi altri due capoversi si riferiscono all'esame preliminare (EP), fase importante nell'iter complessivo d'adozione del piano regolatore.

Si tratta d'una verifica d'ordine generale che il Dipartimento del territorio esperisce sul piano d'indirizzo presentato dal Comune e che mira a far emergere gli aspetti delle scelte comunali che vanno corretti o completati; consentendo di anticipare ed eliminare i possibili conflitti, prima che il piano venga presentato al legislativo per l'adozione. Per giurisprudenza l'esame preliminare è uno strumento di lavoro del Dipartimento all'attenzione del Municipio e non costituisce un'assicurazione concreta nei confronti degli interessati riguardo al trattamento pianificatorio definitivo del territorio (Decisione TPT 90.2006.3 del 3 ottobre 2007, cons. 3.2). Lo strumento dell'esame preliminare presenta importanti vantaggi perché snellisce la procedura di approvazione, stimola il coordinamento fra le parti in causa e facilita al Municipio il compito del coinvolgimento della popolazione, cui può presentare un progetto di piano già passato al vaglio dell'istanza cantonale. Il principio dell'EP merita di essere confermato, a condizione che venga

esperito in un tempo ragionevole, stimabile nei tre mesi cui già fa riferimento il vigente regolamento LALPT.

Il capoverso 2 disciplina il piano d'indirizzo.

Si tratta di una sorta di progetto di piano che riassume gli studi e le indagini di base, espone gli obiettivi, gli indirizzi, le opzioni di sviluppo, indica le aree oggetto di analisi o di interventi particolari e informa sugli eventuali conflitti e sulla ponderazione d'interessi effettuata; un documento importante, che informa in modo tempestivo sugli intendimenti pianificatori del Comune. Non si intende qui codificarlo in una forma vincolante, per non provocare un inutile aggravio procedurale, ma si vuole favorirne l'impiego mediante una direttiva di metodo, attualmente in elaborazione. Il regolamento indicherà i casi in cui va presentato un piano d'indirizzo (revisioni totali di PR e varianti con forte incidenza territoriale; in caso di varianti puntuali il Municipio sceglierà se trasmettere un documento d'indirizzo o il piano definitivo) e indicherà quali documenti devono comporlo.

Il capoverso 3 sintetizza il concetto di verifica d'ordine generale e circoscrive la competenza del Dipartimento, il quale deve verificare la congruenza delle scelte del piano d'indirizzo con le leggi, la pianificazione direttrice (e quindi anche i piani settoriali cantonali che fanno riferimento al PD) e le pianificazioni dei Comuni vicini. Attenendosi a questo tipo d'esame di massima è possibile rispettare la tempistica dei tre mesi di cui s'è detto.

Art. 26 Informazione e partecipazione

Il principio dell'articolo 5 è qui esplicitato per la procedura del piano regolatore.

La LALPT prevede due tappe procedurali, una all'inizio del processo pianificatorio, con informazione sugli studi intrapresi e sugli obiettivi (art. 32 cpv. 3) e una dopo l'esame dipartimentale, con presentazione alla popolazione della proposta di piano e dell'esito di tale esame (art. 33 cpv. 3). Il doppio turno si è rivelato spesso impegnativo per i Comuni, in particolare in caso di varianti; inoltre esso non è richiesto dal diritto federale.

Nel progetto di Lst optiamo quindi per una fase unica di informazione e partecipazione.

Il capoverso 1 conferisce al Municipio il compito dell'informazione e partecipazione.

Come emerge dalla sequenza degli articoli che si riferiscono alla procedura ordinaria di piano regolatore, l'informazione e partecipazione avviene di regola dopo l'esame preliminare, quindi su un progetto di piano sul quale il Dipartimento ha già effettuato una verifica globale, indice di una conformità generale con la legislazione in materia e con la pianificazione superiore. Naturalmente, per non svuotare di senso la partecipazione, bisogna che il progetto di piano verificato non escluda la possibilità per la popolazione di proporre soluzioni alternative. Va da sé che il Municipio può andare oltre quanto prescrive questa legge e prevedere una fase di consultazione prima della trasmissione del progetto per esame preliminare; riprendendo così il modello della LALPT.

La partecipazione si concreta nella facoltà per ogni residente e per chi abbia un interesse degno di protezione di presentare osservazioni scritte nel termine concesso dal Municipio (capoverso 2).

Il capoverso 3 informa che il Municipio esamina le osservazioni e le proposte pervenute, facendole se del caso confluire nel progetto di piano da sottoporre al legislativo.

Per diritto federale il Municipio dovrà comunque dar conto degli esiti della procedura di consultazione nel rapporto di pianificazione che accompagna il PR (art. 47 OPT). Va da sé che un apprezzamento intelligente delle osservazioni può favorire il successo politico del piano, ma occorre notare che in questa fase non di rado sono anticipate quelle doglianze

private che saranno proposte nella sede ricorsuale, senza che vi sia una vera e propria proposta pianificatoria alternativa.

Art. 27 Adozione e pubblicazione

Il capoverso 1 informa che il legislativo comunale è l'autorità d'adozione del piano regolatore.

L'adozione avviene per ogni singola componente, su ogni articolo e infine nel complesso. Per favorire un'informazione completa del Consiglio comunale, il regolamento prescriverà che copia dell'esame preliminare sia inserita nell'incarto di piano regolatore, a disposizione della competente commissione del legislativo.

Per il capoverso 2, il piano adottato è pubblicato a cura del Municipio in vista dell'esercizio del diritto di ricorso.

In realtà, a seguito dell'adozione del piano o di sue varianti intervengono due pubblicazioni. La prima, effettuata immediatamente dopo la deliberazione dal presidente del legislativo, mira a permettere l'esercizio del diritto di referendum e di ricorso al Consiglio di Stato prima e al Tribunale amministrativo poi, per violazione della LOC (in particolare per questioni procedurali). La seconda pubblicazione è quella qui descritta e va effettuata preferibilmente dopo la scadenza inutilizzata dei termini di ricorso LOC e di referendum, onde evitare procedure inutili nel caso in cui il piano fosse respinto nella successiva votazione popolare. Con questa pubblicazione si permette l'impugnazione del contenuto del piano davanti al Consiglio di Stato prima e al Tribunale amministrativo poi (Decisione TCA 52.98.64 del 12 giugno 1998).

La pubblicazione presso la cancelleria comunale ha quindi la medesima natura della notificazione di una decisione e comporta la decorrenza del termine di ricorso. Il regolamento Lst preciserà i termini dell'avviso di pubblicazione, che come sino ad oggi andrà effettuato all'Albo comunale, nel Foglio ufficiale e nei quotidiani del Cantone.

Si prescrive qui, come in sede di procedura semplificata (art. 35) l'avviso personale ai proprietari fondiari inclusi nel perimetro del piano regolatore o della sua variante. La soluzione della notifica personale si impone in risposta dell'iniziativa parlamentare generica Beretta Piccoli/Colombo del 26 novembre 2001, accolta dal Gran Consiglio e da considerare così evasa. La Commissione speciale per la pianificazione del territorio, aderendo agli argomenti degli iniziativaisti, ha evidenziato come sia necessaria un'informazione precisa ai proprietari fondiari direttamente toccati (magari in maniera incisiva, se solo si pensa ai dezonamenti o a vincoli per la realizzazione di opere d'interesse pubblico) dai nuovi provvedimenti. Un trattamento simile è ad esempio prescritto nella procedura edilizia, che oltre alla modinatura dell'opera prevede l'avviso personale della pubblicazione della domanda di costruzione ai proprietari confinanti (art. 6 cpv. 3 legge edilizia). A mente degli iniziativaisti, l'impegno pratico dei Municipi dovrebbe risultare contenuto, poiché questi già dispongono di elenchi aggiornati dei proprietari fondiari per l'intimazione ad esempio di avvisi personali d'imposta; parimenti le mutazioni di proprietà risultano da strumenti noti come i sommarioni, regolarmente aggiornati dal geometra. Anche la questione dei costi, che potrebbero rivelarsi abbastanza incisivi ad esempio nel caso di intere revisioni di piano, non dovrebbe ostare a questa soluzione; per contenerli entro limiti accettabili e non provocare appesantimenti procedurali, il regolamento preciserà che l'avviso sarà trasmesso per lettera semplice e non per raccomandata, al Municipio basterà dimostrare di aver proceduto in questo senso.

Il capoverso 3 stabilisce il principio dell'immediata trasmissione al Consiglio di Stato dell'incarto relativo al piano regolatore, contestualmente all'inizio della procedura di pubblicazione (art. 36 cpv. 1 LALPT). In questo modo il servizio competente è in grado di dare avvio all'esame tecnico degli atti del piano regolatore PR (congruenza fra le

risultanze dell'EP ed il piano adottato dal legislativo), prima dell'invio da parte del Municipio dei ricorsi dei privati e delle relative osservazioni, contribuendo così a comprimere i tempi d'approvazione. Il regolamento stabilirà quali documenti vadano immediatamente trasmessi al Consiglio di Stato.

Art. 28 Ricorso al Consiglio di Stato

Questa norma e la successiva concretizzano alcuni oneri che la legge federale impone ai Cantoni, quali requisiti minimi in punto alla protezione giuridica.

Per l'art. 33 LPT i piani d'utilizzazione vanno pubblicati e il diritto cantonale deve garantire almeno un rimedio giuridico contro decisioni e piani fondati sulla LPT e sulle sue disposizioni d'applicazione federali e cantonali (art. 33 cpv. 1 e 2 LPT). In base a questa norma il Ticino e la maggioranza degli altri Cantoni hanno istituito un Tribunale indipendente. L'art. 33 cpv. 3 lett. a) LPT stabilisce poi l'obbligo di garantire la legittimazione a ricorrere perlomeno nella stessa misura di quella prevista per il ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale (nuovo articolo 89 cpv. 1 lett. c LTF). La LPT richiede infine di prevedere il riesame completo da parte di almeno un'istanza (art. 33 cpv. 3 lett. c), che in Canton Ticino è il Consiglio di Stato. Con riesame completo si intende il controllo da tre punti di vista: lesione del diritto, compresi l'accesso e l'abuso di apprezzamento e la sua eccessiva limitazione, accertamento errato o incompleto dei fatti e adeguatezza.

Per il capoverso 1, il contenuto del piano è impugnabile davanti al Consiglio di Stato entro quindici giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione; si tratta di un termine perentorio la cui decadenza comporta la perdita del diritto di ricorrere.

Il capoverso 2 tratta della legittimazione a ricorrere.

La lettera a) codifica l'actio popularis, cioè il diritto di ricorrere di tutti i cittadini attivi del Comune; trattandosi di una forma straordinaria di partecipazione processuale deve essere espressamente prevista dalla legge (RDAT I - 2001 n. 17, cons. 2.4). La lettera b) si riferisce al diritto di ricorso di chi ha un interesse degno di protezione all'impugnazione della risoluzione governativa, ovvero un interesse legittimo ai sensi dell'art. 43 Lpamm. Per giurisprudenza, questo interesse è riconosciuto se il ricorrente si trova in un rapporto particolarmente stretto con l'oggetto del litigio, cioè se è toccato in maniera più intensa di chiunque altro dalla decisione. Basta l'esistenza di un interesse degno di protezione dal profilo processuale, un interesse di mero fatto ad esempio di natura economica, ideale o morale e non occorre la lesione di diritti soggettivi. Il ricorrente deve potersi prevalere di un interesse personale, immediato e attuale all'annullamento o alla modifica della decisione contestata e dunque all'ottenimento di un giudizio più favorevole (RDAT II - 2001 n. 2, cons. 2.1, Decisione TCA 90.2007.146 del 26 marzo 2008, PR Cadro, cons. 2).

Per il capoverso 3 il ricorso va presentato al Consiglio di Stato per il tramite del Municipio, il quale può così redigere le proprie osservazioni senza ulteriori intimazioni o scambi epistolari e trasmettere poi, entro sei mesi, i ricorsi, un piano delle localizzazioni degli stessi e le proprie osservazioni al Governo.

Il ricorso al Consiglio di Stato non ha nessun effetto particolare, perché il piano entra in vigore solo con l'approvazione governativa.

Art. 29 Approvazione

Il capoverso 1 stabilisce l'approvazione cantonale dei piani d'utilizzazione (26 cpv. 1 LPT). L'approvazione è una decisione impugnabile del Consiglio di Stato che ha effetto costitutivo e conferisce efficacia giuridica al piano, dopo averne accertato la conformità al diritto e l'adeguatezza. Mediante questa decisione, il Consiglio di Stato partecipa alla

formazione del PR, con l'atto finale che gli conferisce autorità di cosa decisa (RDAT I - 1996 n. 28, cons. 3).

Per legge l'approvazione può riguardare anche solo una parte del piano ("Il Consiglio di Stato esamina gli atti, decide i ricorsi e approva in tutto o in parte il piano regolatore; oppure nega l'approvazione"), a condizione però che vi sia chiara indipendenza tra la parte approvata e quella non approvata. Non è invece ammissibile un'approvazione provvisoria del PR senza decidere i ricorsi, o il rinvio ad un esame ulteriore di questioni determinanti per l'approvazione o la modifica del piano; al momento dell'approvazione del piano vanno decisi anche i ricorsi. Il Governo potrà negare l'approvazione quando tutta la pianificazione presentata risultasse insostenibile; se in questo caso fosse necessaria una nuova pianificazione, esso dovrà impartire al Comune l'ordine di approntarla entro un congruo termine, fattispecie che rientra nel capoverso due.

Nel nostro Cantone, il Consiglio di Stato approva il piano e decide i ricorsi con pieno potere cognitivo, controllando cioè non solo la legalità, ma anche l'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. A contemperare l'estensione di questo controllo il principio dell'art. 2 cpv. 3 LPT impone anche al Governo di lasciare alle autorità subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti. Il Consiglio di Stato non può semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del Comune, ma deve rispettare il diritto di questo di scegliere, tra più soluzioni adeguate, quella ritenuta più appropriata e ragionevole. Di converso, non può limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggi su criteri oggettivi; esso deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori del diritto federale, o che non tengono adeguatamente conto della pianificazione cantonale d'ordine superiore. Il Consiglio di Stato verifica in particolare che sia stata correttamente effettuata la ponderazione globale degli interessi (Decisione TCA 90.2006.56 del 28 febbraio 2008, PR Sorengo, cons. 2).

L'efficacia dell'azione del Consiglio di Stato quale autorità di ricorso in materia di piani regolatori è ampiamente riconosciuta, in particolare dalle istanze giudiziarie. Dei ricorsi presentati in prima istanza, una parte molto ridotta (meno della metà) è riproposta dinanzi al Tribunale amministrativo; inoltre, nella maggior parte dei casi il giudizio del Consiglio di Stato è confermato. Si può poi constatare una stretta connessione tra approvazione del piano ed evasione dei ricorsi, i quali, sollevando questioni d'opportunità, incrementano le conoscenze dell'autorità d'approvazione e contribuiscono ad aumentare la qualità della decisione complessiva; interessante è il fatto che il tempo impiegato per l'evasione dei ricorsi risulta essere di al massimo un quarto del tempo complessivamente necessario all'approvazione. Da questo punto di vista, la rinuncia alla giurisdizione del Consiglio di Stato postulata dall'iniziativa Beretta Piccoli risulterebbe più una perdita che un guadagno; ragione per la quale si preferisce mantenere il modello attuale, intervenendo con altre misure di semplificazione procedurale.

Il capoverso 2 disciplina il grande tema della modifica o variante di piano regolatore.

Come già in regime di LALPT, se il piano presentato non risponde ai requisiti o appare per altri versi insostenibile, il Consiglio di Stato o lo rinvia sui punti difformi, ordinando al Comune di procedere alle necessarie varianti oppure modifica il piano d'ufficio; di norma, l'autonomia comunale vuole che si segua la prima via (art. 37 LALPT; RDAT I - 1997 n. 30, cons. 2). Vi sono dunque due categorie di varianti: quella principale e numericamente più rilevante, ove l'importanza della modifica richiede che gli atti vadano ritornati al Comune, e quella meno ricorrente e non citata espressamente in legge della modifica d'ufficio.

- a) I casi di modifica d'ufficio sono oltremodo rari. Il Governo può apportare modifiche d'ufficio al piano regolatore - e sostituirsi pertanto all'esercizio delle competenze che spettano agli organi comunali - quando la nuova regolamentazione può essere

determinata d'acchito (segnatamente nel caso di un'unica soluzione, senza possibili alternative, ove il Comune non potrebbe far altro che adottare la stessa decisione) e la modifica tende a colmare una lacuna evidente o ad emendare carenze o errori pianificatori manifesti (Decisione TCA 90.2006.83 del 19 aprile 2007, cons. 2.2; RDAT I - 2001 n. 17, cons. 4.1). Si può citare ad esempio la riduzione di una zona edificabile sovradimensionata: se questa deve essere ridotta in più punti, il Consiglio di Stato rinvierà i piani al Comune perché decida dove farlo; se il ridimensionamento si impone in un punto unico esso procederà con una modifica d'ufficio. Anche per le modifiche d'ufficio il Governo deve garantire il diritto d'essere sentito delle persone toccate dalla modifica e del Comune.

- b) La regola qui posta dall'art. 29 cpv. 2 prima semifrase è espressione dell'autonomia comunale ed esige la retrocessione degli atti all'autorità inferiore per nuova decisione. Il Consiglio di Stato, quando si impone una modifica che coinvolge il diritto comunale (la qual cosa significa che sono necessarie nuove decisioni pianificatrici e non è possibile far capo a modifiche d'ufficio), rinvia gli atti al Comune affinché allestisca una variante, ripetendo - di principio - la procedura ordinaria per la parte oggetto di cambiamento. Esso può però assoggettare la variante ad un altro tipo di procedura: o la procedura ordinaria senza esame preliminare o la procedura semplificata (art. 29 cpv. 2 seconda semifrase).

Conferendo al Governo la facoltà di definire le diverse procedure in sede di decisione di (non) approvazione, vogliamo incanalare in modo razionale le varianti, alleggerendo il lavoro dei Comuni e favorendo l'applicazione di procedure più celeri dove le fattispecie sono più semplici; un contributo alla semplificazione delle procedure che ci siamo prefissi con questa revisione. Tutto ciò presuppone che si rifletta a priori alle fattispecie da assegnare ai diversi tipi di procedura.

- b1 L'esperienza acquisita dice che le revisioni globali e le grandi varianti richiedono la procedura ordinaria. Sono grandi quelle varianti che, dal punto di vista del contenuto, hanno un forte impatto sul piano. Ad esempio la ridefinizione di tutto un comparto (destinazione ed assegnazione alla zona), la modifica sostanziale delle norme di regolamento edilizio (i parametri) quando riguardano comparti che coinvolgono molte persone e presentano un certo margine di manovra per il Comune, l'imposizione di un piano particolareggiato o un nuovo azzonamento per scopi pubblici.
- b2 La procedura ordinaria senza esame preliminare è proponibile quando la variante è materialmente circoscritta e il Consiglio di Stato fornisce indicazioni del tutto chiare sui requisiti che questa deve adempiere.
- b3 La procedura semplificata è proponibile quando sono adempiute le condizioni del poco conto dell'articolo 34.

Secondo l'esperienza, il Consiglio di Stato assegna alla procedura semplificata le varianti per le quali fornisce una serie di indicazioni dettagliate e precise, che discendono dall'esito dell'esame d'approvazione del PR e di evasione dei ricorsi; esso riduce così in modo importante il margine di manovra dei Comuni. Si pensi ad esempio alla non approvazione dell'edificabilità di certe superfici, con l'indicazione di assegnarle alla zona agricola; o di assegnare una superficie non approvata alla zona residenziale limitrofa più affine. L'Esecutivo è solito assoggettare a questa procedura anche la traslazione del limite di bosco accertato nel PR e la trasposizione di elementi del diritto federale (ad esempio il tracciato ferroviario del piano settoriale) o del piano direttore (ad esempio un itinerario ciclabile).

Le prescrizioni del capoverso 3 (intimazione personale della decisione al Comune, ai già ricorrenti, ai non ricorrenti toccati dalla decisione e pubblicazione del dispositivo all'Albo

comunale e nel Foglio ufficiale) consentono l'esercizio del diritto di ricorso di seconda istanza.

Art. 30 Ricorso al Tribunale cantonale amministrativo

Sulla base del capoverso 1 la decisione governativa può essere impugnata con ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

A far tempo dal 14 luglio 2006, il Tribunale della pianificazione del territorio (TPT), istanza ricorsuale istituita dalla LALPT nel 1992 per decidere in particolare sui ricorsi contro le decisioni di approvazione o non approvazione di PR, di PUC, di piano particolareggiato o di istituzione di una zona di pianificazione, è stato integrato nel Tribunale cantonale amministrativo. È parso infatti opportuno, per motivi di razionalizzazione, affidare l'intero settore a questa autorità che già giudica in materie molto vicine a quella pianificatoria, anch'essa tipicamente amministrativa, come le licenze edilizie, la materia forestale e la protezione dell'ambiente.

Il capoverso 2 dice della legittimazione ricorsuale.

Come nel regime precedente, sono legittimati a ricorrere il Comune, i già ricorrenti per gli stessi motivi e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche d'ufficio disposte dal Governo.

Del requisito dell'interesse degno di protezione s'è detto nel commento all'articolo 28.

Il privato cittadino può interporre ricorso in seconda istanza solo se lo ha precedentemente fatto contro la decisione del legislativo comunale; fa eccezione l'ipotesi in cui il Consiglio di Stato abbia disposto una modifica rispetto alle decisioni dello stesso, quindi un diniego d'approvazione o una modifica d'ufficio del piano regolatore. In questo caso il Tribunale interviene quale unica autorità di ricorso a livello cantonale e dispone di un pieno potere d'esame, in ossequio all'art. 33 cpv. 3 lett. b) LPT (Decisione TCA 90.2007.62 del 6 novembre 2007, cons. 2).

Per i motivi e la procedura di ricorso il capoverso 3 rimanda alla legge di procedura per le cause amministrative, in particolare i suoi articoli 61 e 62.

Il ricorso è proponibile contro la violazione del diritto (artt. 61 e 62 Lpamm), realizzata dall'errata o mancata applicazione di una norma stabilita dalla legge o risultante implicitamente da essa, dall'apprezzamento giuridico erroneo di un fatto, dall'eccesso e abuso di potere, dalla violazione di una norma essenziale di procedura e dall'accertamento inesatto o incompleto di fatti rilevanti per la decisione.

Il Tribunale amministrativo, come già il TPT, non dispone del sindacato d'opportunità, che compete invece al Consiglio di Stato, tranne nel già citato caso in cui esso statuisca quale istanza unica su un ricorso contro una modifica d'ufficio del piano. Il Tribunale può quindi esaminare la decisione governativa e di riflesso quella comunale solo nel quadro delle censure indicate, rispettando la libertà d'apprezzamento che compete all'autorità di pianificazione e all'autorità superiore che ha statuito con pieno potere d'esame. Il Tribunale deve tener presente il suo ruolo specifico: esso è autorità cantonale di ricorso e non di pianificazione e non può sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'istanza precedente, scegliendo la soluzione che a suo avviso meglio risponde alle circostanze del caso.

Art. 31 Entrata in vigore

L'entrata in vigore del piano è riferita alla data d'approvazione del Consiglio di Stato (capoverso 1).

Il capoverso 2 stabilisce che i ricorsi di seconda istanza non hanno effetto sospensivo, come già nel regime precedente. Il piano approvato esplica i suoi effetti anche se

impugnato; il ricorrente può però chiedere al Presidente del Tribunale la sospensione della decisione (art. 47 cpv. 2 Lpamm).

Si rinuncia alla ripresa della menzione generica dell'esistenza del piano regolatore a registro fondiario, particella per particella.

Art. 32 Effetti

Il capoverso 1 enuncia due principi.

Il primo è che il piano regolatore ha durata indeterminata e quindi la sua validità non è vincolata da un termine.

Il secondo è che esso è vincolante per ciascuno, proprietari e autorità. A determinate condizioni - se espresso nel quadro della competenza comunale, senza violare norme di rango superiore e senza ostacolare in misura inammissibile gli enti superiori nell'adempimento dei loro compiti pubblici - il diritto comunale vincola anche le autorità cantonali e federali. Viceversa la forza derogatoria del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost. fed.) esclude ad esempio che la costruzione di impianti ferroviari al beneficio di una concessione o le costruzioni e gli impianti militari della Confederazione soggiacciano al diritto cantonale e comunale.

Con il capoverso 2 si abbandona il concetto di presunzione della pubblica utilità, giudicato impreciso e persino inutile, poiché la legge di espropriazione già crea la presunzione di pubblica utilità per le opere che i Comuni intendono eseguire (art. 1 cpv. 2 Lespr.). Non è invece condivisibile la tesi di parte della dottrina secondo cui non si può definire la pubblica utilità (cioè d'interesse pubblico) di un'opera prevista dal PR. Le norme qui proposte indicano al contrario la natura, l'ubicazione e l'ingombro, nonché i costi, le modalità di finanziamento e le priorità di realizzazione delle opere previste dal piano regolatore; si pensi in particolare agli articoli che riguardano la zona per il tempo libero e quella per gli scopi pubblici, che definiscono le costruzioni ammissibili, le distanze dal confine, l'altezza massima delle costruzioni e indicano i fondi soggetti ad espropriazione.

Con questa legge, l'entrata in vigore del piano comporta il conferimento al Comune di un diritto d'espropriazione per le fattispecie definite alle lettere a) e b); con ciò abbandoniamo la locuzione "tutte le espropriazioni, le imposizioni e le opere pubbliche previste". La lettera a) si riferisce all'espropriazione formale del diritto di proprietà sulle superfici di cui si è prevista l'espropriazione nel piano delle zone (in particolare zona per il tempo libero, zona per scopi pubblici e zona di protezione) o nel piano dell'urbanizzazione, in particolare gli elementi del precedente piano del traffico. La lettera b) si riferisce all'espropriazione dei diritti reali necessari alla realizzazione di opere pubbliche, di cui il piano riporta l'opera stessa e non tanto la superficie da espropriare. Nel caso delle condotte ad esempio, può essere necessario acquisire il diritto di proprietà o più semplicemente un diritto di condotta; in altri casi può essere necessaria l'acquisizione dei diritti di vicinato.

Art. 33 Verifica e modifiche

Il capoverso 1 riprende dalla LALPT il principio della verifica periodica generale del piano. Per tutti i tipi di piano a durata indeterminata si è scelto la scadenza decennale per la verifica globale.

Il capoverso 2 stabilisce le condizioni per una modifica del piano.

Ci si è qui riferiti esplicitamente alle condizioni poste dall'art. 21 cpv. 2 LPT, anche perché la giurisprudenza resa su questa norma condizionava il precedente articolo 41 cpv. 2 LALPT (addirittura il requisito dell'interesse pubblico non è stato considerato una condizione alternativa rispetto a quella posta dal diritto federale, Decisione TCA 90.2004.80 del 31 agosto 2006, cons. 2). Per l'art. 21 cpv. 2 LPT, il PR può essere modificato solo in caso di notevole cambiamento delle circostanze (Decisione TPT

90.2004.74 del 15 luglio 2005, cons. 6.1). Il legislatore ha voluto garantire ai proprietari una certa sicurezza giuridica in questo ambito, anche se essi non possono dedurre del fatto che il loro fondo sia stato un tempo inserito in una certa zona, che questo le rimanga costantemente attribuito. La giurisprudenza ha dovuto trovare la giusta via di mezzo tra l'esigenza di attualità del piano e il bisogno di stabilità dello stesso (Decisione TCA 90.2006.56 del 28 febbraio 2008, cons. 3.1); di conseguenza la modifica del piano può avvenire solamente a condizione che le circostanze siano cambiate, che questi mutamenti concernano i criteri determinanti della pianificazione, che i cambiamenti siano notevoli e che un adattamento del piano d'utilizzazione si renda necessario (RDAT II - 1998 n. 49, cons. 3a).

Procedura semplificata

I due articoli che seguono, ampliando modestamente il campo d'applicazione del poco conto, mirano a snellire ed accelerare i procedimenti relativi alle modificazioni pianificatorie di minore importanza. Si propone quindi una procedura semplificata, che prescinde dal passaggio in Consiglio comunale ed è quindi più breve di quella ordinaria.

Art. 34 Modifiche di poco conto

L'articolo 41 LALPT cpv. 3 assegna al Consiglio di Stato il compito di stabilire la procedura per le modifiche di poco conto. Con l'art. 14 RLALPT, il Governo ha definito tali le modifiche che interessano una ristretta cerchia di persone e una superficie di terreno non superiore ai 2000 mq e che mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso del suolo; con l'art. 15 RLALPT esso ha eliminato la competenza decisionale del legislativo (Decisione TPT 90.2004.74 del 15 luglio 2005, cons. 4).

Nella situazione attuale, caratterizzata da piani regolatori di seconda e terza generazione e dove le varianti la fanno da padrone, è evidente che vi sono casi nei quali la procedura ordinaria risulta inutilmente lunga e complessa rispetto agli adattamenti da svolgere. Vi sono inoltre atti parlamentari che da anni esprimono l'esigenza di ampliare il campo d'applicazione del "poco conto". Anche dal punto di vista della disciplina è bene conferire dignità di legge a queste fattispecie, precisandone i criteri e disciplinando la procedura. Naturalmente non può mai essere considerata di poco conto una modifica che incide sull'impostazione del piano e ne cambia i concetti di fondo, quand'anche ne fossero casualmente adempiti i criteri (RtiD II - 2007 n. 16, cons. 2.2.1).

Per la lettera a) sussistono tre criteri - ripresi in parte dal regime precedente - per assegnare un caso alla tipologia del poco conto: numero delle persone toccate dalla modifica, incidenza della stessa sul disciplinamento del suolo, superficie interessata. La prima condizione richiede che sia toccato un numero limitato di persone. Il termine "toccato" presuppone l'esistenza di un rapporto particolare, stretto e degno di nota con l'oggetto della variante; un interesse generico non è sufficiente. La nozione "numero limitato di persone" va invece resa concreta caso per caso; di principio si può ammettere che quindici, venti persone siano ancora un numero limitato. La seconda condizione prende in considerazione l'incidenza della modifica sul disciplinamento del suolo. È di poco conto la modifica che muta in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo, come ad esempio i parametri edilizi (altezza massima, distanza dai confini, indice di sfruttamento, di occupazione o di edificabilità) o le linee d'arretramento. La terza condizione indica che è di poco conto la modifica che interessa una superficie non superiore a 2'000 mq, conservando per praticità il criterio di superficie stabilito dal RLALPT. Per il calcolo si considera unicamente la superficie concretamente oggetto della modifica.

Queste tre condizioni vanno combinate cumulativamente, a due a due.

Deve sempre essere rispettato il presupposto che la modifica tocchi un numero limitato di persone e cumulativamente con ciò, essa o muta in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo oppure alternativamente riguarda una superficie non superiore ai 2000 mq. In questo modo, con la procedura semplificata si possono attuare modesti e giustificati azzonamenti, ciò che prima era escluso a causa dell'obbligo dell'adempimento cumulativo delle tre condizioni dell'art. 14 RLALPT. L'interesse pubblico, che deve sussistere per ogni modifica, è garantito dalla necessaria previa approvazione del Dipartimento del territorio. A titolo di esempio si considera di poco conto la modifica che interessa un numero limitato di persone, non è superiore a 2000 mq, ma muta in maniera notevole l'uso del suolo (ad esempio l'attribuzione di una particella di 1500 mq alla zona edificabile). Parimenti è di poco conto una modifica non sostanziale dei parametri edificatori (modifica delle altezze) di dieci particelle di complessivi 15'000 mq, se sono coinvolte poche persone. Pure di poco conto è considerato il caso di permuta fra due particelle (l'una di proprietà di un privato e l'altra del Comune), con rettifica del confine fra una zona per scopi pubblici e la zona per l'abitazione, senza modifica del disciplinamento dell'uso del suolo.

Se sono adempiuti i tre presupposti, anche le modifiche alla parte viaria del piano dell'urbanizzazione (il precedente piano del traffico) possono seguire la procedura semplificata. Si pensi al caso - concreto - dell'inserimento nel piano di una strada di servizio a fondo cieco che tocca soli nove proprietari e la cui superficie sia inferiore a 2000 mq. Diverso sarebbe se tale strada di servizio, realizzando le medesime condizioni formali, creasse un vero e proprio collegamento fra due strade esistenti e con ciò comportasse una modifica dell'impostazione del piano, che richiede la variante ordinaria. La modifica del calibro di una strada o delle linee di arretramento, possono essere considerate o meno di poco conto a seconda del numero di persone coinvolte.

Per la lettera b) sono di poco conto "ope legis" tutte le modifiche del piano dell'urbanizzazione che riguardano la rete di smaltimento delle acque e le reti per l'approvvigionamento idrico e di energie citate all'art. 22 cpv. 1 lettere b) e c). Come già detto nel commento al piano dell'urbanizzazione, si giustifica di prescindere dalla procedura ordinaria per queste varianti che si riferirebbero ad opere infrastrutturali sino ad oggi costruite e modificate a cura dell'autorità locale, praticamente senza procedura e consegnate in un piano indicativo dei servizi pubblici che non sottostava a vincoli procedurali. È evidente che la modifica di tali reti di distribuzione può avvenire con una procedura semplicemente curata dal Municipio; con ciò vogliamo anche tener conto dei timori espressi da alcuni Comuni riguardo ad un possibile piano dell'urbanizzazione troppo rigido e burocratico.

Parimenti abbiamo assoggettato alla procedura del poco conto la modifica delle reti dei mezzi pubblici di trasporto, che i Comuni possono facoltativamente inserire nel piano dell'urbanizzazione (art. 22 cpv. 2).

Art. 35 Procedura

Con la procedura semplificata riprendiamo il principio per il quale è eliminata la competenza del legislativo comunale, che la giurisprudenza aveva già ritenuto legittimo (DTF 1P.639/1996 del 17 febbraio 1997, cons. 5 e 6). Se la competenza è tolta in favore del Municipio, bisogna pur dire che la risoluzione di questo è subordinata all'approvazione del Dipartimento, la cui decisione può essere deferita al Consiglio di Stato e poi al Tribunale amministrativo (RDAT II - 1997 n. 24, cons. 4). Come già in LALPT, per le modifiche di poco conto non è chiesta la procedura di informazione e partecipazione della popolazione (RtiD II - 2006 n. 33, cons. 3.1, RDAT II - 1995 n. 4, cons. 3.1).

Per il capoverso 1, il Municipio elabora gli atti della modifica, chiede la necessaria approvazione del Dipartimento del territorio e li pubblica, previo avviso all'Albo comunale e personale ai proprietari dei fondi interessati, in vista del possibile ricorso (per l'avviso personale si veda il commento all'articolo 27 cpv. 2)

Il Dipartimento è autorità cantonale di approvazione della modifica di poco conto (art. 26 LPT) ed è al tempo stesso autorità competente a stabilire la forma e l'entità del compenso agricolo secondo l'articolo 13 cpv. 1 della legge sulla conservazione del territorio agricolo, del 19 dicembre 1989. L'approvazione dipartimentale in questo tipo di procedura riveste grande importanza, perché garantisce la verifica che siano realizzate le condizioni formali per una modifica di poco conto, correggendo immediatamente eventuali errate interpretazioni dei Municipi. D'altro canto, con questo esame dipartimentale è sistematicamente assicurata la verifica di congruenza fra le varianti di poco conto e il piano regolatore complessivo.

Con il capoverso 2 è mantenuta la doppia istanza ricorsuale, come per la procedura ordinaria.

Per l'entrata in vigore fa stato la decisione governativa o - in assenza di ricorso - la crescita in giudicato, cioè il decorso inutilizzato dei termini ricorsuali (capoverso 3). Da un punto di vista formale, in assenza di ricorso la modifica entra già in vigore con l'approvazione dipartimentale, che viene però concretamente sancita al momento in cui risulta chiaro che non interverranno ricorsi.

Urbanizzazione

Le norme che seguono disciplinano la procedura del programma d'urbanizzazione dell'art. 23, documento vincolante solo per l'autorità e quindi non partecipe della procedura ordinaria di piano regolatore. Esse stabiliscono inoltre alcune regole di attuazione pratica dell'urbanizzazione.

Art. 36 Procedura del programma d'urbanizzazione

È il diritto cantonale che stabilisce la forma e gli effetti giuridici del programma d'urbanizzazione; qui si è optato per la forma vincolante per la sola autorità, la quale, rispetto ad un vincolo generale, ha il vantaggio di poter essere adeguata più facilmente, in particolare in caso di mutate circostanze.

Il capoverso 1 stabilisce la competenza del Municipio ad allestire il programma d'urbanizzazione.

Questo deve essere pubblicato, conferendo ad ogni interessato la possibilità di presentare osservazioni; si tratta infatti di un documento che - oltre ad essere soggetto all'obbligo di informazione e partecipazione - deve essere pubblico e accessibile per consultazione, in particolare dai proprietari che intendono giovare delle facoltà loro concesse dall'art. 19 cpv. 3 LPT.

Per il capoverso 2 il programma d'urbanizzazione è deciso (adottato) dal Municipio.

Il capoverso 3 enuncia il principio della vincolatività per la sola autorità nell'esercizio del suo potere discrezionale e la possibilità di modifica a seconda delle circostanze.

Si è rinunciato a sancire una vincolatività generale del programma d'urbanizzazione, rendendolo ad esempio elemento costitutivo del piano, proprio per salvaguardarne al massimo la flessibilità. Il carattere dinamico della pianificazione richiede infatti uno strumento che possa essere facilmente e rapidamente adeguato alle mutate circostanze;

occorre ad esempio saper anticipare o prorogare i termini inizialmente fissati, se ciò risponde a ragioni oggettive e modificare semmai le priorità.

La limitazione dell'effetto vincolante significa che i privati non potranno impugnare la decisione municipale d'adozione del programma. Essi potranno per contro chiedere l'esame della legalità dello strumento mediante controllo incidentale in occasione di una decisione d'applicazione, ad esempio, in caso di diniego della licenza edilizia per mancanza d'urbanizzazione, o in caso di rifiuto della facoltà di anticipare l'urbanizzazione ex art. 19 cpv. 3 LPT.

Art. 37 Realizzazione dell'urbanizzazione

Il capoverso 1 riprende il principio dell'urbanizzazione delle zone edificabili a cura dell'ente pubblico interessato (art. 19 cpv. 2 LPT). Questi può pianificare e costruire in proprio gli impianti oppure delegare la costruzione a terzi mediante contratto di diritto pubblico; in questo caso il privato è vincolato ai piani dell'ente pubblico.

Per il finanziamento dell'urbanizzazione il capoverso 2 opera un rimando alle leggi speciali esistenti.

Per diritto federale i proprietari devono partecipare ai costi d'urbanizzazione, un principio concretizzato dall'art. 3 cpv. 1 lett. a) della legge sui contributi di miglioria del 26 aprile 1990 (LCMI) per le opere di urbanizzazione in senso lato (strade, elettrodotti, acquedotti, gasdotti, ecc.) e dall'art. 55 lett. c) della legge d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque 8 ottobre 1971, del 2 aprile 1975 (LALIA, attualmente in fase avanzata di revisione) per gli impianti di evacuazione e depurazione delle acque.

Art. 38 Mancato rispetto del programma d'urbanizzazione

Con questa norma si recepisce nella legislazione cantonale il diritto dei proprietari di provvedere da sé all'urbanizzazione dei fondi o di anticiparne le spese, quando l'ente pubblico non rispetti i termini previsti, cioè quando si trovi in mora (art. 19 cpv. 3 LPT).

Il disposto presuppone avantutto la mora dell'ente pubblico.

In tal caso è possibile conferire al privato la facoltà di eseguire l'opera anticipandone le spese; in alternativa l'ente pubblico può effettuare esso stesso i lavori, finanziati però dal proprietario (si vedano le lettere a e b). L'accertamento della morosità dell'ente pubblico è una questione di diritto, che non può essere stabilita facendo semplicemente riferimento al mancato rispetto di un termine stabilito nel programma d'urbanizzazione.

Il conferimento del diritto ad agire al privato è demandato al disciplinamento dei Cantoni. Nel caso nostro, senza che si debba stabilire una apposita procedura, basterà che il proprietario indirizzi al Municipio una richiesta volta ad accertare la mora dell'ente pubblico e a porre in atto uno degli strumenti dell'art. 19 cpv. 3 LPT. L'esecutivo consenziente sottoscriverà con il privato un contratto di diritto pubblico soggetto all'approvazione del legislativo; se il Municipio opponesse invece un rifiuto o un atteggiamento dilatorio, il privato potrà esigere una decisione impugnabile dinanzi al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo.

Come sopra accennato, nel primo caso i privati possono provvedere autonomamente all'urbanizzazione secondo i piani approvati dall'ente pubblico (lettera a).

Privato e Comune regoleranno per contratto di diritto pubblico le modalità d'esecuzione dei lavori (il privato diventa committente e sceglie quindi il progettista, la direzione lavori, conclude i contratti d'appalto e decide la durata e il termine dei lavori), la proprietà sugli impianti (che, al più tardi a opera ultimata, deve passare all'ente pubblico), le condizioni per l'allacciamento dei vicini, il riscatto delle opere e il trasferimento di diritti e obblighi all'ente pubblico. L'urbanizzazione è e resta compito dell'ente pubblico, che rifonderà al

privato le spese sostenute, detratto il contributo di miglioria a suo carico; tale contributo sarà anche prelevato dai terzi che dovessero beneficiare dell'impianto. Come detto, tale convenzione deve essere sottoposta per approvazione al legislativo comunale. Nel caso in cui gli organi di un Comune non dovessero collaborare, il proprietario può chiedere al Consiglio di Stato di impartire al Comune gli ordini necessari.

Nel secondo caso, alternativo al primo, il proprietario fondiario può anticipare i costi delle opere, che vengono eseguite dall'ente pubblico (lettera b).

La differenza principale consiste nel fatto che il Comune resta committente ed è proprietario dell'opera sin dall'inizio; non si pone quindi il problema delle condizioni di allacciamento dei vicini. Occorre un contratto di diritto pubblico fra Comune e proprietario, che regoli almeno il momento del rimborso dell'anticipo e l'interesse dovuto dal Comune ai proprietari; anche in questo caso va restituita la somma anticipata dal privato, dedotto il contributo di miglioria a suo carico. Inoltre, si ritiene che il proprietario abbia diritto alla remunerazione degli interessi sull'importo anticipato. Va da sé che, per motivi di chiarezza, i contraenti possono evidenziare per contratto il diritto di proprietà dell'ente pubblico sulle opere e le condizioni d'allacciamento dei vicini.

Art. 39 Anticipo dell'urbanizzazione

Gli articoli da 80 a 82 della LALPT disciplinano il caso di anticipo dell'urbanizzazione in assenza di mora dell'ente pubblico; fattispecie diversa quindi da quelle sopra esposte. Per l'articolo 80 cpv. 1 LALPT il proprietario di un fondo sito in zona edificabile, ma non nel programma immediato di realizzazione delle opere di urbanizzazione, può chiedere al Comune di anticipare l'esecuzione dell'urbanizzazione secondo il progetto generale. Di principio l'ente pubblico provvederà alla realizzazione anticipata delle opere, che rimangono di sua proprietà; il privato anticiperà le spese che comprendono i costi di progettazione, di esecuzione, di direzione dei lavori e di finanziamento compresi gli interessi, nonché le indennità di espropriazione e le spese di procedura. Il termine del rimborso dell'anticipo viene fissato dal Comune nel rispetto del programma di realizzazione delle opere di urbanizzazione, dal totale vengono dedotti i contributi già riversati al proprietario (art. 81 LALPT). È chiaro che per il privato si tratta di un anticipo limitato al finanziamento, egli fa in pratica da banca all'ente pubblico cui compete la responsabilità dell'esecuzione concreta e della manutenzione dell'opera.

Abbiamo scelto di mantenere questo istituto nei termini descritti: nel caso dell'anticipo, l'ente pubblico si occupa autonomamente di tutti gli aspetti realizzativi e diventa, sin dall'inizio, proprietario delle opere, mentre il privato anticipa le spese. Formalmente operiamo un'importante semplificazione ed un coordinamento con l'articolo 38.

Il capoverso 1 stabilisce il principio sopra descritto, che non costituisce beninteso un diritto.

Il capoverso 2 riguarda i contenuti di un possibile contratto di diritto pubblico e ricalca la lettera b) dell'articolo precedente; in questo caso non è però dato alcun diritto al pagamento di interessi. Si può notare che questa e la fattispecie dell'articolo 38 lett. b) sono entrambi casi di anticipo delle spese d'urbanizzazione, con la differenza che qui l'ente pubblico non ha mancato al suo dovere d'urbanizzazione.

Norme d'interesse cantonale o sovracomunale

Il gruppo di articoli che segue disciplina tematiche con contenuti e valenza sovracomunale o persino cantonale.

Abbiamo ripreso dal regime precedente il principio dei vincoli per opere sovracomunali e la base legale per il Regolamento posteggi privati; nuovo è invece l'obbligo per i Comuni di riportare a piano regolatore i corsi d'acqua e le rispettive linee d'arretramento.

Art. 40 Vincoli per opere sovracomunali

Questa norma riprende un principio già conosciuto dalla legislazione edilizia e dall'art. 31 LALPT: la facoltà per il Consiglio di Stato di chiedere l'iscrizione a PR di speciali vincoli per opere d'interesse sovracomunale o cantonale. Si tratta di una soluzione che può utilmente affiancare per casi di portata modesta l'impiego del PUC, destinato alla realizzazione di costruzioni d'interesse cantonale o sovracomunale e alla concretizzazione degli obiettivi del PD.

Per il capoverso 1, questi vincoli riguardano in particolare infrastrutture come scuole (scuole medie di pertinenza cantonale), case per anziani (viepiù consorziate o frutto di collaborazioni regionali), ospedali o edifici amministrativi, impianti per la protezione dell'ambiente (se piccoli, come i depuratori di tipo consortile) o zone di portata e d'interesse sovracomunale destinate al tempo libero (si pensi alle aree di svago di prossimità, sancite dal nuovo PD).

La norma è emendata dai riferimenti ai vincoli per la protezione della natura, del paesaggio e di monumenti, nonché alle strade. La tutela di oggetti come le componenti naturali del territorio e i beni culturali immobili è infatti garantita dalle rispettive leggi cantonali, relativamente recenti (LCN e LBC in particolare), mentre l'abolizione dello strumento del piano generale, che confluisce nel progetto stradale di competenza governativa, operata dalla riveduta legge sulle strade ha reso inutile il far capo al PR per le opere stradali cantonali.

Il Consiglio di Stato richiede l'iscrizione di questi vincoli in fase d'elaborazione del piano; di regola ciò avviene con l'accordo del Comune.

Il capoverso 2 precisa che il piano deve indicare quali vincoli sono iscritti a favore di chi, per consentire al privato di sapere se far valere i propri diritti verso il Cantone o verso altri enti pubblici.

Art. 41 Linee d'arretramento dai corsi d'acqua

Negli ultimi decenni la politica in materia di protezione contro le piene ha conosciuto un nuovo orientamento, fondato sul presupposto che l'uso del suolo deve tenere nella dovuta considerazione i pericoli naturali oggettivi e, nel contempo, minimizzare gli impatti. Questo è possibile solo se ai corsi d'acqua viene riservato uno spazio sufficiente per l'adempimento delle loro molteplici funzioni. Inoltre, una concezione moderna di protezione deve considerare anche gli altri aspetti dello sviluppo sostenibile, in particolare le esigenze di carattere ambientale ed economico, che vanno integrate in tempo utile nel processo pianificatorio. L'articolo 3 cpv. 1 della legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua del 21 giugno 1991 (LSCA) impone ai Cantoni di garantire la protezione contro le piene, in primo luogo tramite lavori di manutenzione e misure pianificatorie. L'art. 21 cpv. 2 della relativa ordinanza del 2 novembre 1994 (OSCA) stabilisce che i Cantoni fissino lo spazio riservato alle acque, in modo da garantire la protezione e il mantenimento delle funzioni naturali delle acque. L'art. 20 OSCA ha incaricato l'Ufficio federale delle acque e della geologia (UFAEG) di emanare delle direttive, ciò che tale ufficio ha fatto nel 2001 con il documento "Protezione contro le piene d'acqua". La direttiva federale fornisce le indicazioni necessarie per determinare lo spazio da riservare ad un corso d'acqua, comprendente l'alveo e le zone riparie. Con l'ausilio di un grafico si può determinare la distanza da osservare dal corso d'acqua (dai 5 ai 15 metri su ciascun lato), a dipendenza

della larghezza dell'alveo del corso d'acqua ed eventualmente della sua importanza naturalistica (Decisione TCA 90.2002.136 del 13 agosto 2006, cons. 8).

In base al nuovo diritto federale, il Cantone ha posto mano alla norma con cui il tema è gestito a livello di domande di costruzione. Il nuovo articolo 34 RLE, entrato in vigore il 1. gennaio 2007, ricalca i principi della direttiva e recita: " Al fine di garantire la protezione contro le piene e il mantenimento delle funzioni naturali delle acque, per qualsiasi tipo di costruzioni e modifiche allo stato del terreno deve essere osservata una distanza dai corsi d'acqua da 5 a 15 metri, stabilita in base ai grafici di cui all'allegato 4". Il Dipartimento del territorio sta elaborando una propria direttiva, ispirata a quella federale, in base alla quale i Comuni devono stabilire nei loro piani regolatori le linee d'arretramento dai corsi d'acqua limitatamente alle zone edificabili; gli schemi e la metodologia della direttiva federale sono comunque già applicati in sede d'esame dei piani regolatori.

Il capoverso 1 codifica il principio per cui i Comuni devono riportare i corsi d'acqua nel piano delle zone e pianificare le relative linee d'arretramento nelle zone edificabili. Questa operazione è effettuata con l'ausilio della direttiva cantonale in elaborazione, che distingue quattro situazioni:

- ambienti urbanizzati, dove la situazione è definitivamente compromessa; qui è possibile ridurre l'arretramento rispetto a quanto previsto dalla direttiva federale;
- ambienti poco urbanizzati, nei quali la situazione non è definitivamente compromessa o può essere recuperata; qui l'arretramento può sovrapporsi a singole edificazioni esistenti;
- ambienti non ancora edificati; qui possono essere rispettate alla lettera le distanze previste dalla direttiva federale;
- corsi d'acqua coperti; in questi casi occorre valutare le possibilità di un ripristino a cielo aperto, se la possibilità è data, l'intervento va pianificato riservando un adeguato arretramento.

Il capoverso 2 prospetta la medesima soluzione per i casi in cui, anche fuori delle zone edificabili, si avverte una forte pressione antropica sui corsi d'acqua, fenomeno determinato o favorito dalla presenza di vie di comunicazione, condotte o altri impianti in corrispondenza dei corsi d'acqua.

Il capoverso 3 stabilisce un regime severo all'interno delle linee d'arretramento: è vietato ogni genere di costruzione (edifici e impianti, siano essi in superficie o sotterranei, muretti, opere di cinta, ecc.) come pure la modificazione del terreno, che deve rimanere allo stato naturale ed essere gestito con criteri naturalistici.

Sono invece ammessi interventi di sistemazione o rinaturazione del corso d'acqua ad opera dell'ente pubblico.

Il capoverso 4 enuncia la possibilità per il Comune di stabilire un'ulteriore linea d'arretramento, all'interno della quale sono ammesse la modificazione del terreno e la creazione di piccoli impianti legati alla funzione ricreativa, ad esempio la formazione di un giardinetto con grill; sono del tutto esclusi gli edifici. A questo spazio ricreativo è anche possibile assegnare una funzione pubblica (piccolo parco giochi o area pic-nic).

Art. 42 Regolamento cantonale posteggi privati

a) scopo e contenuti

Le due norme che seguono riprendono, aggiornandone i contenuti e la terminologia, l'articolo 31a LALPT che legittimava il Cantone ad emanare le disposizioni che determinano il numero di posteggi su fondi privati, allo scopo di migliorare le condizioni di mobilità e la qualità dell'ambiente. L'articolo 31a LALPT è entrato in vigore il primo gennaio 2004.

Questo Consiglio, nel messaggio allegato all'articolo, spiegava che gli obiettivi dei piani regionali dei trasporti (PRT) mirano soprattutto alla riduzione del traffico pendolare motorizzato che penetra negli agglomerati, congestionando la rete viaria locale. Per questo i PRT prescrivono la creazione di parcheggi alternativi ai margini degli agglomerati, la canalizzazione del traffico su pochi assi centrali e la promozione dei trasporti pubblici, evidenziando con ciò l'importanza di una politica coordinata dello stazionamento. Tale politica opera su due fronti, quello dei posteggi pubblici e quello dei posteggi privati. Per questi, impone in particolare un corretto dimensionamento del fabbisogno, che tenga conto della qualità dell'offerta di trasporto pubblico, con applicazione uniforme per l'insieme dei Comuni degli agglomerati. Ma poiché nell'agglomerato la preponderanza dei posteggi privati è forte, si impone l'adozione di una normativa cantonale che assicuri un'attuazione unitaria di tale politica.

Grazie alla base legale dell'articolo 31a LALPT- e ora dell'art. 42 - questa politica è concretamente attuata mediante il Regolamento cantonale posteggi privati (Rcpp, adottato dal Consiglio di Stato il 14 giugno 2005 e entrato in vigore il primo gennaio 2006), cui il capoverso 1 fa esplicito riferimento.

Il Regolamento è uno strumento centrale della politica di stazionamento, che a sua volta è parte integrante dei piani dei trasporti concepiti per garantire un miglioramento della mobilità e ridurre l'inquinamento atmosferico dovuto al traffico. Dell'importanza del Regolamento ai fini della riduzione della polluzione atmosferica dà atto una importante decisione, a mente della quale il Rcpp costituisce un provvedimento previsto dal piano di risanamento dell'aria ai sensi dell'art. 44 a LPAmb e quindi una misura di protezione dell'ambiente, che torna applicabile non solo alle procedure di rilascio della licenza edilizia, ma anche a quelle di pianificazione di posteggi privati al servizio di edificazioni nuove (Decisione TCA 90.2007.25 del 25 febbraio 2008, cons. 6.3).

Il capoverso 2 indica l'autorità competente ed il campo d'applicazione territoriale e materiale del Regolamento. Esso è stato a suo tempo elaborato dal Governo con l'appoggio di una commissione consultiva del Consiglio di Stato, composta da rappresentanti delle associazioni d'interesse e di categoria toccate dal tema (tutte le CRT, il TCS e l'ACS, l'ATA e il WWF, l'ASPAN e la FSU, la DISTI ed altri).

Il regolamento è una norma di tipo tecnico, applicata dai Comuni situati in zone con problemi di traffico (saturazione nelle ore di punta) e di inquinamento atmosferico e fonico, che beneficiano di una buona offerta di trasporto pubblico. I 75 Comuni interessati sono elencati nell'allegato al Regolamento, che li suddivide in due categorie a seconda dell'importanza dei problemi di traffico e ambiente e per permettere un'applicazione geograficamente coerente (art. 3 Rcpp). Dal punto di vista materiale, il Regolamento si applica a tutti i nuovi edifici, ad eccezione di quelli destinati all'abitazione (art. 2 Rcpp), alle riattazioni e ristrutturazioni importanti (con cambiamento sostanziale dei parametri di riferimento per determinare i posteggi, quali SUL, posti di lavoro...) e ai cambiamenti di destinazione che modificano in modo durevole il fabbisogno di posteggi (art. 1 Rcpp). I posteggi destinati ai residenti (edifici a contenuti abitativi) non sono contemplati dalla normativa.

Per commentare il capoverso 3 occorre descrivere il principio che sta alla base del Regolamento, cioè la possibilità di sostituire il veicolo privato con il trasporto pubblico per determinati motivi di spostamento. Si possono quindi ridurre i posteggi per impiegati, ospiti e clienti, se vi è un sufficiente livello di servizio di trasporto pubblico, mentre non è applicata nessuna riduzione ai posteggi destinati ai residenti; infatti la qualità del trasporto pubblico non determina la rinuncia al possesso di un veicolo privato.

Questo capoverso descrive i contenuti operativi del Regolamento, e cioè la definizione dei due livelli di quantificazione dei posteggi, il fabbisogno massimo di riferimento e il numero di posteggi privati necessari (art. 2 Rcpp).

Il fabbisogno massimo di riferimento corrisponde al fabbisogno di posteggi di un edificio o di una zona, tenuto conto dei loro contenuti, se questi sono serviti unicamente dai trasporti individuali motorizzati (art. 4 lett. b Rcpp), cioè senza tener conto dell'offerta di trasporto pubblico. Esso è definito al capitolo II del Regolamento per edifici con contenuti industriali, artigianali, amministrativi, e commerciali (art. 5 -7 Rcpp); per altri contenuti l'art. 8 Rcpp rinvia all'allegato della norma dell'Unione dei professionisti svizzeri della strada (VSS), la SN 640 281, entrata in vigore il 1. febbraio 2006, in sostituzione della SN 640 290. Il numero di posteggi necessari corrisponde invece all'offerta di posteggi da mettere a disposizione dell'utente, tenuto conto dell'offerta di trasporto pubblico e di condizioni locali particolari che ne possono imporre una limitazione; esso è inferiore o uguale al fabbisogno massimo di riferimento (art. 4 lett. c Rcpp). I principi per la determinazione del numero dei posteggi necessari sono disciplinati al capitolo III. Occorre anzitutto stabilire il livello di qualità del servizio di trasporto pubblico, in funzione della categoria di fermata del trasporto pubblico (definita dalla Sezione della mobilità) e della sua raggiungibilità (art. 9 Rcpp). Il numero di posteggi necessari costituisce quindi una percentuale del fabbisogno massimo di riferimento in funzione di tale livello, definita in due tabelle all'art. 10 Rcpp, l'una per i Comuni della categoria 1 (quelli che presentano i maggiori problemi di traffico ed inquinamento) l'altra per i Comuni della categoria 2.

Art. 43 b) verifica periodica

Il capoverso 1, conformemente a quanto voluto dal precedente legislatore, impone un controllo regolare degli elementi chiave del Regolamento, cioè i parametri (fabbisogno massimo e posteggi necessari), l'elenco dei Comuni interessati e la loro attribuzione all'una o all'altra categoria. Se vi sono dei cambiamenti riguardo a questi temi, gli adattamenti necessari vanno eseguiti sentita la commissione consultiva. Viceversa una modifica della qualità del servizio di trasporto pubblico, elemento esterno che pur può modificare il calcolo delle riduzioni, non implica il coinvolgimento di tale commissione.

Per il capoverso 2 decadono "ope legis" tutte le norme comunali (le NAPR) che definiscono il fabbisogno dei posteggi.

Restano riservate le norme comunali più restrittive volte alla tutela dei nuclei, per motivi di salvaguardia del paesaggio costruito o di funzionalità all'interno del nucleo stesso; queste configurano di fatto un divieto di costruzione di posteggi. Parimenti restano in vigore norme che riguardano altri aspetti della regolamentazione dei posteggi, quali le dimensioni, la disposizione degli accessi e delle aree pubbliche e altro.

Sezione 3 - Piano d'utilizzazione cantonale

Premessa

Come dice la definizione legale, il piano d'utilizzazione cantonale (PUC) è un piano regolatore d'emanazione cantonale, adottato quando specifici interessi cantonali o sovracomunali lo richiedono.

I piani d'utilizzazione cantonali in vigore o allo studio sono poco più di una decina.

Qui di seguito ne descriviamo brevemente la tipologia ed i contenuti e introduciamo la nuova proposta. Fra i PUC in vigore, uno dei più vecchi è quello della discarica della Valle della Motta (PUC - DVM), elaborato per permettere la realizzazione di una discarica per rifiuti urbani nel Sottoceneri. Nel 2005 il Gran Consiglio ne ha approvato alcune varianti, prospettando tra l'altro la realizzazione di un impianto di vagliatura per la separazione ed il

recupero di materiali metallici dai residui solidi della termovalorizzazione dei rifiuti (Decisione TCA 90.2005.56, del 20 luglio 2007, cons. 5). Il PUC - Monte Generoso (PUC - MG), che interessa tutto o parte del territorio di undici Comuni, mira a promuovere un progetto unitario di protezione e valorizzazione delle componenti naturalistiche e paesaggistiche del Monte e a favorirne la funzione ricreativa, nel rispetto delle esigenze ambientali e dell'agricoltura. Il PUC - Parco delle Gole della Breggia (PUC - PB) tocca il territorio di quattro Comuni e punta a valorizzare le straordinarie componenti geologiche - e culturali - del comprensorio, mediante la creazione di un parco. Il PUC - Parco della Valle della Motta (PUC - PVM) interessa la parte di valle non coinvolta dalla discarica e mira alla valorizzazione delle componenti naturalistiche e paesaggistiche del comparto e alla promozione delle sue funzioni ricreative, nonché dell'agricoltura.

Diversamente da questi esempi, il PUC dell'impianto di termodistruzione dei rifiuti (PUC - ITR), entrato in vigore il 21 giugno 2004, è un piano che disciplina una costruzione d'interesse cantonale e riguarda unicamente il settore dei rifiuti. Un piano che tratta un unico tema è anche il PUC per il poligono di tiro regionale del Monte Generi (PUC - PTMC), del 22 gennaio 2008. Di tipo settoriale è pure il piano di utilizzazione cantonale dei paesaggi con edifici e impianti protetti, ai sensi della scheda 8.5 del PD (PUC - PEIP), presentato preliminarmente nel 2006, riveduto in maniera importante ed adottato dal Consiglio di Stato il 26 maggio 2009. Questo PUC, di spiccato carattere metodologico, definisce i perimetri dei paesaggi entro i quali, a determinate condizioni, è possibile trasformare i rustici.

Fra i piani d'utilizzazione alle loro battute iniziali, segnaliamo il PUC del Parco del Piano di Magadino, il cui concetto era già stato elaborato la scheda P12 /PD 90 scheda A del vecchio piano direttore. Esso mira a promuovere un paesaggio rurale ricco d'ambienti naturali, in cui vi sia integrazione fra agricoltura, svago e natura. Il PUC del Nodo intermodale di Vezia, che mira a realizzare il posteggio Park and Ride previsto dal PTL e a migliorare le condizioni urbanistiche e ambientali del comparto, è stato sottoposto a consultazione nel luglio 2009, così come il PUC della Val d'Ambra, che dovrebbe governare la realizzazione di un bacino d'accumulazione per la produzione di energia idroelettrica. Infine, la nuova scheda P7 del PD, relativa ai laghi e rive lacustri, prospetta diversi tipi di piano d'utilizzazione: d'un canto, uno metodologico, che garantisca una regolamentazione unitaria dei parametri per gli inserti e le ubicazioni a riva lago; d'altro canto, altri tipi di PUC potrebbero governare pianificazioni specifiche per comparti a lago di particolare interesse pubblico (fra i quali ad esempio aree per attività tecniche d'interesse pubblico, aree di svago o percorsi a lago di interesse cantonale o zone di riordino degli ormeggi dei natanti).

La descrizione mette in luce come negli ultimi anni lo strumento PUC abbia trovato nuovo slancio, tendenza confermata anche dai piani previsti nelle schede di PD; ciononostante il numero complessivo di questi piani è innegabilmente modesto.

Si tratta di un dato che evidenzia come la LALPT 1990 abbia considerato il piano d'utilizzazione uno strumento sussidiario, da impiegare con grande cautela ed unicamente quando i problemi non potessero venir risolti praticando la via della pianificazione locale. Questa visione prudente è stata confermata anche al momento della modifica procedurale del 1995 (Messaggio governativo n. 4275 del 6 luglio 1994, p. 9 - 13).

In realtà, non vi sono motivi validi che impediscano al Cantone di fare di questo tipo di piano uno strumento di azione sistematica sul territorio. Esso deve poter far capo a strumenti propri quando sono in gioco compiti d'interesse cantonale o sovracomunale, anche perché non è più sostenibile affrontare con strumenti pianificatori locali problematiche sempre più articolate e complesse, che richiedono una visione comprensoriale. Nella situazione attuale non si giustifica il ritegno, riconducibile probabilmente a sovrastimati timori di ingerenza nell'autonomia comunale (si veda al

proposito RDAT I - 1999 n. 24, cons. 5, relativo al PUC Monte Generoso). La scelta di impiegare in modo più deciso il PUC non impedisce all'Autorità cantonale di operare con il PR in base alla norma sui vincoli per opere sovracomunali (art. 40), quando l'oggetto della pianificazione sia circoscritto e di semplice regolamentazione, come ad esempio la costruzione di un istituto di cura o di una scuola media (per il rapporto fra PUC e art. 31 LALPT si veda Efrem Beretta, *Aspetti particolari di pianificazione e ambiente in ambito comunale*, in: *Il Comune, aspetti giuridici e istituzionali*, Lugano 1997, p. 156).

Con questa nuova impostazione, vogliamo conferire giusta collocazione a quei piani che si impongono per governare in modo unitario e efficace le tematiche d'interesse cantonale, una scelta sostenuta e facilitata dalla semplificazione di procedura che proponiamo.

Art. 44 Definizione e componenti

Il capoverso 1 enuncia la definizione del PUC ed il suo campo d'applicazione territoriale.

Il PUC, analogamente allo strumento della LALPT, è un piano pensato per gestire interessi territoriali che travalicano il mero ordine locale e raggiungono una portata cantonale o almeno sovracomunale. La terminologia si uniforma a quella del piano regolatore, anche se qui è introdotto il concetto di area, più idoneo del precedente concetto di zona a descrivere sia il caso di un piano che copre un'area estesa (PUC Parco delle Gole della Breggia), sia quello di un piano limitato ad uno o pochi fondi (PUC - ITR). Nella seconda semifrase è ripreso il principio della commisurazione del PUC alla forza finanziaria del Cantone, analogamente a quanto avviene per il PR (art. 19).

Il capoverso 2 definisce lo scopo e il campo d'applicazione materiale, cioè i possibili contenuti del piano. Il PUC promuove l'attuazione degli obiettivi del piano direttore e di compiti cantonali (i piani di valorizzazione della natura, del paesaggio e di gestione delle aree di svago citati nella premessa, ma anche quelli legati alla mobilità e all'ambiente e naturalmente il "PUC rustici") o la realizzazione di costruzioni d'interesse cantonale (la diga della Val d'Ambra, il poligono di tiro). Un piano d'utilizzazione non deve però necessariamente regolare tutti i settori che sono solitamente oggetto di una pianificazione locale, come nel caso del PUC - Valle della Motta (Decisione TCA 90.2005.15 del 16 luglio 2007, cons. 4). Abbiamo visto che nell'opera di pianificazione del Cantone trovano viepiù spazio dei piani che disciplinano uno solo o alcuni settori d'interesse cantonale; questa sembra essere anche l'evoluzione prospettata pensando al PUC - PEIP, ai PUC dei nodi intermodali ed a quelli legati alle rive dei laghi.

Il capoverso 3 descrive le componenti formali del piano, che sono di principio quelle del piano regolatore (Decisione TCA 90.2005.19 del 16 luglio 2007, cons. 4.4).

Occorre però considerare le differenze concrete fra specifici PUC e i PR e rilevare che non tutti i piani d'utilizzazione conterranno necessariamente tutte le componenti formali del PR; vi saranno ad esempio dei piani di valorizzazione naturalistica e paesaggistica, privi di piano e programma dell'urbanizzazione, perché privi di interventi costruttivi o infrastrutturali. L'applicazione delle norme di PR al PUC dovrà quindi sempre avvenire per analogia e mai in via diretta.

Art. 45 Procedura d'approvazione

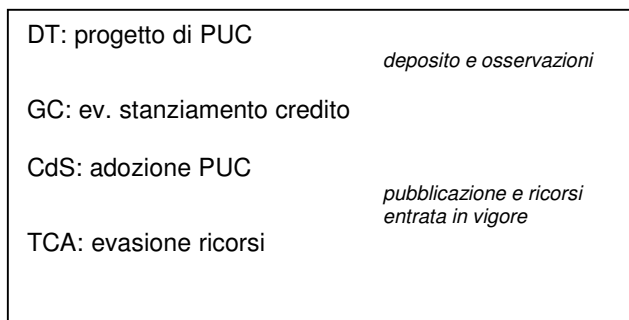
Il PUC della LALPT 90 era caratterizzato da una procedura molto articolata, che ne rendeva difficile persino l'adozione (è noto il lunghissimo iter d'adozione del PUC Monte Generoso). La modifica legislativa del 1995 ha soppresso la pubblicazione in fase d'elaborazione e traslato la competenza d'evazione dei ricorsi al Tribunale della pianificazione, lasciando al Gran Consiglio la competenza d'approvazione. Con questa procedura sono stati adottati i piani ora in vigore.

Qui proponiamo un passo ulteriore, con la rinuncia al passaggio in Gran Consiglio. Tale proposta si inserisce nella nuova visione istituzionale degli strumenti pianificatori del Cantone messa in atto con la revisione del PD: d'un canto, la pianificazione direttrice di competenza del Gran Consiglio, il quale esprime mediante obiettivi pianificatori e schede l'elemento concettuale e politico della pianificazione del territorio; dall'altro, la pianificazione cantonale dell'utilizzazione, che attua e concreta quanto prescrive il PD, e si colloca quindi nell'ambito della competenza governativa. Il PUC è effettivamente uno strumento d'esecuzione di scelte di strategia e di posizionamento già operate a livello di schede di piano direttore. Con la revisione del PD e della sua procedura, la pianificazione direttrice è stata ulteriormente riorientata; il Gran Consiglio esprime le sue scelte e fornisce le indicazioni operative attraverso le schede, che dicono anche se e quando occorra un piano d'utilizzazione. In questa nuova costellazione non è imprudente abbandonare la competenza formale d'approvazione del PUC da parte del Legislativo.

Il nostro Parlamento ha peraltro già scelto la procedura che qui proponiamo in occasione della revisione parziale della legge sulle strade, promossa nel contesto della legge sul coordinamento delle procedura del 10 ottobre 2005. Infatti il nuovo strumento del progetto stradale sostituisce e riunisce in sé al contempo la base pianificatoria - prima stabilita dal PG - e l'autorizzazione a costruire, già conferita dal PDef. Mentre il PG era di competenza del Legislativo (giuridicamente si trattava di un PUC), il progetto stradale è ora attribuito in esclusiva competenza al Consiglio di Stato. Con la procedura qui proposta ci avviciniamo poi a quanto praticato nella maggior parte degli altri Cantoni, sono infatti solo tre i Cantoni che conoscono l'approvazione granconsigliare del PUC: Argovia, Appenzello Interno e Ticino.

Come mostra lo schema che segue, questa soluzione consente di velocizzare parecchio la procedura, senza mutare nella sostanza le prerogative del Legislativo.

In effetti, il Parlamento esercita comunque un importante controllo sul piano d'utilizzazione a livello di piano direttore (il PUC riprende e concreta intenti e indicazioni del PD) e mediante lo stanziamento dei crediti di realizzazione. In un'ottica di tempi, con questa soluzione si risparmiano i mesi necessari all'elaborazione del messaggio governativo e alla trattazione dello stesso nella commissione del Gran Consiglio prima e nel plenum poi. Con questo intervento si raggiunge anche l'obiettivo di dare un concreto segnale di alleggerimento anche riguardo a tutti i piani di pertinenza del Cantone e si conferisce al PUC una vera dignità di strumento d'azione cantonale.



Il capoverso 1 ricalca, precisandolo, il precedente articolo 46 LALPT.

L'informazione preliminare, che merita di avere per oggetto l'intero piano e non solo i suoi obiettivi, deve essere rivolta al Gran Consiglio, ai Comuni (che sono gli enti pubblici principalmente interessati) ed agli enti regionali per lo sviluppo. L'esperienza insegna che queste organismi regionali possono svolgere un ruolo importante, in particolare nel caso di piani di protezione e valorizzazione della natura e del paesaggio, in ampi comparti.

Il capoverso 2 tratta dell'informazione e partecipazione della popolazione, richiesta dall'art. 4 LPT.

Il progetto di PUC è depositato per trenta giorni presso le cancellerie o i gli uffici tecnici dei Comuni interessati; il regolamento disciplinerà i dettagli dell'annuncio del deposito, che dovrà essere effettuato all'Albo comunale, nel Foglio ufficiale e nei quotidiani del Cantone. Il diritto di formulare le osservazioni è dato ad ogni cittadino attivo e ad ogni persona o ente che dimostri un interesse legittimo. Le osservazioni sono da presentare entro la scadenza del termine di pubblicazione e da indirizzare formalmente al Consiglio di Stato; al Dipartimento del territorio spetterà il lavoro di valutazione all'attenzione del Governo.

Il capoverso 3 sancisce la nuova competenza d'approvazione del Consiglio di Stato.

La seconda parte del capoverso prescrive la pubblicazione del PUC a cura del Dipartimento, in vista della procedura di ricorso al Tribunale amministrativo.

Art. 46 Ricorso al Tribunale cantonale amministrativo

La norma ricalca l'articolo 49 LALPT, di cui conferma le condizioni d'ammissibilità del ricorso, in particolare la legittimazione e la cognizione del Tribunale.

Il capoverso 1 sancisce un termine ricorsuale complessivo di 45 giorni (trenta di pubblicazione più quindici per legge), analogamente a quanto stabilito per il ricorso al Consiglio di Stato sul piano regolatore (art. 28).

Il capoverso 2 prevede che sia dato ricorso contro la violazione del diritto, compreso l'eccesso e l'abuso del potere d'apprezzamento, l'accertamento inesatto di fatti rilevanti e - diversamente che per il piano regolatore, per il quale il TCA interviene come seconda istanza - l'inadeguatezza del provvedimento pianificatorio. In questo campo il potere d'esame del Tribunale è completo e contempla anche il sindacato d'opportunità. Questo pieno potere di cognizione, che esorbita dal campo solitamente riservato all'azione giudiziaria, va tuttavia esercitato con il dovuto senso della misura, analogamente a quanto deve fare il Tribunale federale quando ha piena cognizione di fatto e diritto. Il Tribunale amministrativo dovrà esaminare con spirito critico gli aspetti controversi del PUC impugnato, ma l'annullerà, rinviandolo all'autorità d'adozione o procederà ad una sua modifica solo se vi scoprirà vizi di una certa rilevanza, inconciliabili con il precetto dell'adeguatezza. Non basta dunque che risulti possibile una soluzione migliore; la soluzione alternativa deve manifestare pregi realmente superiori nel suo complesso, così da convincere il Tribunale a preferirla a quella approvata dall'autorità incaricata della pianificazione (Decisione TCA 90.2005.17 del 16 luglio 2007, cons. 2).

Art. 47 Entrata in vigore

I capoversi 1 e 2 enunciano che il piano entra in vigore con l'approvazione governativa e che i ricorsi non hanno effetto sospensivo, analogamente a quanto stabilito per il piano regolatore (si veda il commento all'articolo 31).

Il capoverso 3 stabilisce un regime di delega al Dipartimento per la menzione dell'esistenza del PUC a registro fondiario. Trattandosi di una restrizione di diritto pubblico della proprietà che sussiste anche senza iscrizione (art. 680 cpv. 1 CC), essa assume carattere semplicemente informativo. In questa legge abbiamo scelto di eliminare la menzione generica di PR, mantenendo invece la menzione del PUC, trattandosi di uno strumento proprio del Cantone e numericamente molto meno frequente.

Art. 48 Effetti

Il capoverso 1 stabilisce che il PUC ha gli stessi effetti giuridici del piano regolatore, ha quindi durata indeterminata, è vincolante per ognuno e conferisce il diritto d'espropriazione.

Il capoverso 2 disciplina il rapporto fra diritto cantonale e diritto comunale; il PUC deve considerare la pianificazione comunale esistente e determinare in modo chiaro le disposizioni necessarie ad evitare incertezze fra lo stesso e il piano regolatore.

La regola qui codificata dice che il piano d'utilizzazione cantonale è prevalente rispetto al piano regolatore e che quest'ultimo decade in due distinte fattispecie:

- quando il PUC è esclusivo e regola l'uso ammissibile del suolo in modo da non lasciare spazio alcuno all'autonomia pianificatoria comunale. Si pensi al caso della costruzione di un impianto d'interesse cantonale che stabilisce nel dettaglio l'azzonamento, i parametri edificatori e tutto quanto è necessario alla costruzione, così che, per quel comparto, non c'è altro da regolare;
- oppure, quando il PUC non è esclusivo, nella misura in cui il piano regolatore è in contrasto col PUC. Se ad esempio un piano persegue obiettivi di protezione naturalistico-paesaggistica e riguardo al rapporto con il PR stabilisce che il Comune ha facoltà di adottare norme più rigorose, queste possono sussistere solo se sono effettivamente tali e non se presentano il medesimo contenuto o un vincolo addirittura più blando.

La decisione di adozione del PUC darà indicazioni al Comune riguardo a come procedere con il soggiacente PR, ad esempio con uno stralcio d'ufficio o, se del caso, con una variante.

Art. 49 Verifica e modifiche

Questa norma riprende quella prevista per il piano regolatore (art. 33), al cui commento per l'essenziale si rimanda.

Per il piano d'utilizzazione stabiliamo una procedura semplificata.

Le modifiche di poco conto sin qui operate sui PUC sono conseguenti a procedure ricorsuali e hanno avuto per tema modifiche di tracciato di un percorso pedonale, modifiche di NAPUC con precisazione dell'interpretazione o un adeguamento minimo dell'azzonamento (creazione di una zona di protezione della natura in seguito alla realizzazione di un biotopo). È ben immaginabile che anche per i piani in elaborazione siano prospettabili simili modifiche di minor momento, per i piani con taglio più settoriale, ad esempio, la necessità di simili varianti potrebbe palesarsi a seguito dello sviluppo del progetto ai fini della sua realizzazione; si pensi ad una piccola modifica del tracciato stradale d'accesso alla costruzione d'interesse cantonale.

Poiché proponiamo una procedura ordinaria già notevolmente alleggerita e circoscritta all'essenziale, non sembra opportuno pensare ad una procedura semplificata che sancisca ad esempio la sistematica rinuncia all'informazione e partecipazione della popolazione. In effetti il PUC è strumento di pianificazione cantonale che merita di sottostare al principio della partecipazione popolare, anche quando si tratta di sue varianti modeste.

Sezione 4 - Piano particolareggiato

Premessa

Il piano particolareggiato (PP) è uno strumento pianificatorio che specifica nel dettaglio l'uso del suolo in una determinata porzione di territorio.

Giuridicamente è un piano d'utilizzazione speciale, assimilabile al piano regolatore. Esso si distingue dal PR, in particolare per il diverso grado di specificazione delle utilizzazioni e la diversa intensità delle restrizioni adottate. Esso può ad esempio stabilire per ciascun fondo l'ubicazione e la dimensione dei fabbricati, le superfici da mantenere libere, l'arredo di superficie e le caratteristiche degli edifici; può inoltre disciplinare la formazione in comune di infrastrutture che interessino un preciso numero di proprietari, come aree di svago, posteggi e strade d'accesso (Decisione TCA 90.2006.26, cons. 4). In altre parole il piano particolareggiato si distingue dal piano regolatore perché, organizzando con maggior precisione l'uso permesso dei singoli fondi compresi nel suo perimetro, li sottopone ad un regime speciale, di regola più restrittivo di quello generale del PR.

Con questa legge vogliamo valorizzare uno strumento utile ai Comuni in quanto veicolo di una pianificazione qualitativa.

La nuova normativa è più precisa in punto alla finalità e più leggera riguardo alla procedura, perché il PP può, ma non deve, essere previsto dal piano regolatore, ciò che consente di meglio orientarne l'impiego; in questo senso esso può essere meglio distinto dal piano di quartiere. La novità più importante consiste nell'ampliamento del campo d'applicazione del PP alla realizzazione di costruzioni d'interesse pubblico e la sua assimilazione, a determinate condizioni, ad una domanda di costruzione.

Art. 50 Definizione e scopo

L'articolo enuncia la definizione del piano particolareggiato, quale strumento che specifica nel dettaglio l'uso del suolo in una determinata porzione di territorio; come per il PD e per il PUC, la terminologia si uniforma a quella del piano regolatore. Esso indica anche le finalità di questo tipo di piano, che può perseguire obiettivi di promozione urbanistica, di protezione dei nuclei, dei beni culturali o di protezione della natura e del paesaggio. Come mostrano gli esempi tratti dalla giurisprudenza che di seguito presentiamo, il moderno concetto di promozione urbanistica implica spesso anche un principio di valorizzazione e di recupero ambientali, attuati ad esempio come miglioramento della qualità di vita degli abitanti di un comparto urbano ridisegnato e funzionalmente ristrutturato.

Esistono quindi tipologie diverse di piano particolareggiato a seconda dello scopo perseguito, da un punto di vista metodologico, si può in particolare distinguere fra piani di promozione (riqualifica, ristrutturazione) e piani di protezione e tutela; la giurisprudenza riferita al PUC ne evidenzia le particolarità e il possibile impiego, soprattutto in area urbana. Vi sono dei piani che predispongono il riassetto della zona del centro, con la creazione di spazi aperti e percorsi pedonali (Decisione TPT 90.97.127 del 17 agosto 1998, PPCC Paradiso, cons. 5.1) o addirittura la pedonalizzazione del centro stesso. Altri prospettano la riqualifica di un intero quartiere cittadino, compromesso ad esempio da una carente strutturazione urbanistica. Questi poggiano su concetti urbanistici d'avanguardia (concentrazione delle funzioni lavorative nelle fasce esterne con funzione di crosta urbana e protezione delle aree interne solo residenziali) e si servono di strumenti come le linee di arretramento o di costruzione, le quali, oltre a garantire la possibilità di future correzioni stradali, consentono uno sviluppo armonioso degli insediamenti, dando respiro ai quartieri (Decisione TPT 90.2002. 37/39/40/41 del 6 giugno 2003, PPQS Chiasso, cons. 5). Il Tribunale riconosce in generale il sussistere di un interesse pubblico a sottoporre a un regime particolare un'area pregiata del territorio urbano comunale, in modo tale da garantirne il recupero e la valorizzazione, attraverso una ridefinizione e riconversione della sostanza edilizia e una riorganizzazione strutturale e funzionale degli spazi, con l'inserimento di aree d'aggregazione pubbliche e superfici aperte verdi, al fine di rivalutare le adiacenze e di migliorare la qualità di vita degli abitanti e dei loro rapporti sociali

(Decisione TCA 90.2006.26 del 24 settembre 2007, PRP2 Cantine Melide, cons. 6.2.2). Allo stesso modo riconosce l'esistenza di un interesse pubblico pertinente e preponderante nel caso di un PP inteso a conferire ad una strada dell'agglomerato cittadino l'aspetto di viale urbano, declassandola a strada di collegamento secondario, imponendo linee di arretramento e vincoli edificatori in parte incisivi, ma compensati da uno sfruttamento più intensivo dei fondi (RDAT II - 2002 n. 31).

Un tipo di piano particolareggiato abbastanza frequente riguarda la tutela dei nuclei di paese. In questo caso l'obiettivo è quello di proteggere un comprensorio particolarmente pregiato, valorizzando le componenti tipologiche originarie e impedendo interventi che possano compromettere le qualità formali e sostanziali dell'agglomerato tradizionale. Di regola, il piano predispone una fascia di contorno o di rispetto prevalentemente verde e libera da costruzioni, composta da giardini, piccoli orti e alberi, con funzione di stacco urbanistico e valorizzazione del nucleo stesso (Decisione TPT 90.1997.159 del 26 marzo 2001, cons. 6.2.2). In altri casi, si opera anche tramite la riqualificazione e densificazione della trama edificata, ammettendo ad esempio una modesta sopraelevazione di edifici per i quali il rialzamento consente di adeguarsi alle volumetrie circostanti (Decisione TPT 90.2003.16 del 5 aprile 2005, cons. 5.1), o con l'istituzione di punti di vista che consentono di ammirare il nucleo e il paesaggio che lo circonda (Decisione TCA 90.2007.12/3 del 12 gennaio 2008, cons. 7.2). I piani particolareggiati di protezione della natura e del paesaggio possono venir utilizzati anche fuori delle zone edificabili, ad esempio per comparti particolarmente delicati dal punto di vista paesaggistico; di regola viene imposta la concentrazione delle costruzioni in determinate aree o il posizionamento degli edifici secondo un determinato orientamento (Decisione TPT 90.2004.51 del 17 gennaio 2006, cons. 4.2 e n. 90.2004.43 del 4 aprile 2005, cons. 3.2). Talvolta il PP istituisce l'obbligo del riordino fondiario sotto forma di permuta generale, quale presupposto indispensabile al conseguimento degli obiettivi edificatori del piano e ad un'adeguata urbanizzazione del comparto (Decisione TPT 90.2004.43 del 4 aprile 2005, cons. 3.4).

Con questa revisione introduciamo la fattispecie del PP destinato alla realizzazione di costruzioni d'interesse pubblico. Conferiamo quindi ai Comuni la possibilità di realizzare determinati edifici e infrastrutture, come scuole, centri sportivi, acquedotti o discariche mediante un piano particolareggiato che a determinate condizioni può essere assimilato ad un'autorizzazione a costruire (art. 52), affidando loro uno strumento che vuole facilitare l'operare nell'ambito della costruzione d'interesse pubblico.

Art. 51 Procedura d'approvazione

Il capoverso 1 fa un esplicito rimando alle norme del piano regolatore per quanto attiene alle componenti, alla procedura d'approvazione ed agli effetti.

Il capoverso 2 stabilisce il principio per cui il piano particolareggiato può, ma non deve necessariamente essere previsto dal piano regolatore; rispetto al regime attuale è quindi stralciato l'obbligo di prevedere il PP all'interno del PR, che comportava sistematicamente un doppio procedimento.

È per contro mantenuta la possibilità di rimandare al PP la soluzione pianificatoria definitiva di un determinato comparto; in questo caso, il piano regolatore deve almeno stabilire gli indirizzi e l'azonamento di base, ossia la destinazione delle costruzioni ed i parametri loro applicabili (indici, altezze, distanze). Questa soluzione potestativa, esplicitamente richiesta in consultazione, consente di evitare vuoti pianificatori contrari all'obbligo di pianificare. Per questo medesimo motivo, cioè per evitare che fra l'adozione dell'azonamento di base a PR e la concretizzazione del PP trascorra un tempo eccessivo nonché la ripetizione dell'intera procedura pianificatoria, la norma consente di assoggettare alla procedura di poco conto il piano particolareggiato elaborato nei limiti e nelle finalità stabilite dal piano regolatore. Sarà il Municipio a decidere se adottare questa

via che riduce i tempi, escludendo in particolare il passaggio in Consiglio comunale, oppure se passare per una variante ordinaria, riprendendo in sostanza il regime attuale. Un'accelerazione può essere raggiunta anche facendo in modo che il Legislativo si possa esprimere anche sul credito di progettazione del piano particolareggiato, all'atto dell'adozione del piano regolatore che codifica il PP.

Art. 52 Piano particolareggiato quale autorizzazione a costruire

Questo articolo contiene una novità importante.

È stabilita la possibilità che un piano particolareggiato, elaborato con un grado di dettaglio paragonabile a quello di una domanda di costruzione, conferisca l'autorizzazione a costruire ai sensi della legge edilizia cantonale e della legge sulle strade.

Vi sono infatti impianti e costruzioni d'interesse pubblico (come le discariche, gli acquedotti comunali, ma anche le scuole, i centri sportivi, i piccoli porti o gli edifici privati d'interesse pubblico come i musei o i cinema multisala) per i quali che il Comune può far elaborare un progetto già completo e dettagliato, al punto da poterlo teoricamente sottoporre ad una procedura di domanda di costruzione. Nei casi in cui il PP definisce il progetto di edificio ad un grado di dettaglio che è quello della domanda di costruzione, non ha alcun senso che venga svolta la procedura pianificatoria prima (sul PP) e quella edilizia poi (sulla domanda di costruzione); si può invece ritenere che con l'approvazione del piano particolareggiato venga rilasciata l'autorizzazione a costruire.

Il modello che proponiamo si rifà ad un istituto conosciuto dalla legge edilizia bernese e coordina, sino ad appaiarle temporalmente, le due procedure pianificatoria ed edilizia.

Lo schema che segue mostra il nuovo strumento:

- Elaborazione del PP e del progetto di costruzione
- Procedura di partecipazione solo sul PP
- Esame preliminare solo sul PP, contestuale trasmissione a titolo informativo della documentazione sulla domanda di costruzione
- Adozione del solo PP da parte del legislativo comunale
- Pubblicazione del PP e della domanda di costruzione da parte del Municipio
- Ricorso al Consiglio di Stato contro il PP e la domanda di costruzione
- Approvazione del PP, rilascio dell'autorizzazione a costruire ed evasione dei ricorsi da parte del Consiglio di Stato
- Ricorso di seconda istanza al Tribunale amministrativo sul PP e sull'autorizzazione a costruire

Esso lascia del tutto immutate le caratteristiche del PP e della domanda di costruzione, in particolare non viene decurtato alcun elemento costitutivo del piano particolareggiato; l'unica novità consiste nel fatto che in questo caso il rilascio della licenza edilizia compete al Consiglio di Stato e non al Municipio. Questo modesto intervento nell'ordinamento delle competenze è comunque pienamente giustificato dall'esigenza del coordinamento fra i due strumenti e dal vantaggio che il risultato produce in termini di accelerazione delle procedure. Si tratta, come dicevamo, di una nuova possibilità operativa offerta ai Comuni e di una concreta ancorché puntuale risposta alle istanze di semplificazione delle procedure.

Il capoverso 1 stabilisce il principio.

Il capoverso 2 indica tutti i presupposti cui deve adempiere il piano particolareggiato per valere quale autorizzazione a costruire, cioè quale licenza edilizia ai sensi della legge edilizia oppure quale progetto stradale ai sensi della legge strade. Per le condizioni ci

siamo ispirati alla regolamentazione bernese, adeguandola alla nostra legislazione pianificatoria ed edilizia.

Il capoverso 3 opera un rimando al regolamento, che indicherà i dettagli della procedura e il grado d'approfondimento richiesto al progetto nelle diverse fasi.

Della competenza del Consiglio di Stato a rilasciare la licenza abbiamo già detto; si può aggiungere che i termini di ricorso contro la domanda non saranno più quelli della legge edilizia, bensì quelli stabiliti dal Regolamento in analogia alla disciplina del PP (cioè complessivamente quarantacinque giorni). Nella fase procedurale iniziale, che si conclude con la pubblicazione, occorrerà produrre tutti quei documenti che rendono comprensibile la natura e l'estensione delle opere oggetto della domanda. In ogni caso, al momento della pubblicazione il progetto dovrà essere completo ed adempiere tutte le prescrizioni della relativa procedura, segnatamente quelle previste dalla LE e dal RLE per la domanda di costruzione e rispettivamente quelle concernenti il progetto stradale della legge strade.

Sezione 5 - Piano di quartiere

Premessa

Con il messaggio n. 6192 del 1° aprile 2009 "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", accolto dal Gran Consiglio con decisione 19 ottobre 2009, abbiamo anticipato le novità di merito e di procedura che questa legge propone riguardo al piano di quartiere agli articoli 53 e 54.

La proposta di attuare una modifica puntuale della LALPT rispondeva a precise esigenze di rilancio e riordino di parti strategiche e significative del territorio cantonale (come il Nuovo quartiere di Cornaredo, il Pian Scairolo, l'area della stazione FFS di Lugano/trincea ferroviaria di Massagno, l'area della ex cartiera di Tenero e il comparto della stazione FFS di Muralto) da porre in atto con gli strumenti della pianificazione locale, in particolare un piano di quartiere più celere ed efficace.

Riprendiamo qui seguito gli elementi di fondo di quel documento.

Per l'art. 56 LALPT il piano di quartiere 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. La definizione legale di piano di quartiere (PQ) 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 consigliano 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). Infatti, il proprietario dei fondi conserva la scelta se presentare una domanda di costruzione normale, basata sul regime ordinario di zona, o se invece allestire un PQ, fondato sulle norme che lo disciplinano. 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. L'indicazione di PQ è quindi vincolante per i proprietari, i quali potranno edificare solo in conformità alle norme che reggono il piano di quartiere; i fondi inclusi nel perimetro di PQ non possono inoltre essere utilizzati a scopo edilizio fin

tanto che il piano non sia stato approvato (Pessina, op.cit., p. 297). Il PQ, adottato con la procedura della domanda di costruzione, presenta formalmente analogie con l'inoltro di una licenza preliminare ai sensi dell'art. 15 LE.

Come si diceva, il legislatore aveva riposto grandi aspettative in questo nuovo strumento. Nella pratica queste aspettative sono state purtroppo disattese, d'un canto perché nel caso del PQ facoltativo si sono soprattutto ricercati e ottenuti abbuoni senza contropartita qualitativa e dall'altro perché la realizzazione concreta dei PQ è stata spesso ostacolata da questioni procedurali.

Con questa legge intendiamo conferire al piano di quartiere nuova operatività e nuovo slancio, togliendo la figura ibrida del PQ facoltativo, eliminando le incongruenze di tipo procedurale che ne impediscono la realizzazione e precisandone meglio la natura e la funzione. Bisogna in effetti che il piano di quartiere diventi lo strumento della pianificazione locale qualitativa, cioè uno strumento di collaborazione fra privati ed ente pubblico in vista del riordino e della riqualifica urbanistica a livello locale.

Art. 53 Definizione e scopo

Il capoverso 1 enuncia una definizione 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 è quella della valorizzazione formale, funzionale ed estetica di un insediamento, chiamato ad offrire ad un tempo elementi di identificazione e di condivisione per chi vi abita (una piccola piazza, un parco, un'area da gioco). Dal profilo pratico, 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 dal punto di vista delle 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 piano particolareggiato non è però vincolato ad un perimetro e ad utilizzazioni specifiche e può quindi trovare impiego sia in comparti inedificati, per stabilirne la struttura in vista di una nuova edificazione, sia in aree edificabili che necessitano una riqualifica (abbiamo visto i numerosi PP del nucleo), ma anche al loro esterno, ad esempio per comparti sensibili dal profilo paesaggistico e quindi bisognosi di maggiore protezione (Pessina, op. cit., p. 300).

Il concetto di quartiere che sottende allo strumento 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 e 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, con le fermate dei mezzi pubblici di trasporto e con le infrastrutture pubbliche come le scuole, l'amministrazione e le chiese e quelle commerciali, come i negozi.

Il capoverso 2 enumera le componenti obbligatorie del piano di quartiere, che sono la relazione tecnica, i piani di progetto e il modello del progetto.

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. Il precedente articolo 20 RLALPT prescriveva la relazione tecnica, le rappresentazioni grafiche utili a mostrare i contenuti urbanistici, architettonici e funzionali del piano e, di regola, un modello plastico. Qui abbiamo reso obbligatorio il modello plastico, come strumento necessario a 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 dovrà garantire, al pari del modello, 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 qui proposto è quello obbligatorio.

Abbiamo quindi eliminato la figura del piano di quartiere facoltativo. Questo 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 forma confluita in LALPT, il piano di quartiere facoltativo è divenuto una via privilegiata per fruire di abbuoni sui parametri edilizi, senza produrre alcuna qualità urbanistica e architettonica. In questa legge scegliamo quindi di proporre lo strumento unico del piano di quartiere obbligatorio, che raccoglie in sé tutti i principali elementi dei due precedenti istituti.

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, perché in caso contrario si determinerebbe l'assetto di una porzione di territorio mediante un progetto planovolumetrico e non nelle vie della pianificazione (RtiD I - 2005 n. 23, cons. 3.2); ovviamente il piano di quartiere non può contraddire la pianificazione soggiacente (Decisione TCA 52.2000.295 del 26 marzo 2001, cons. 3.2) La definizione a PR del perimetro del piano di quartiere 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 o nucleo di villaggio a 8'000-10'000 mq in una zona di nuova urbanizzazione. La qualità ricercata andrà espressa indicando i requisiti qualitativi minimi (si veda al proposito il documento elaborato congiuntamente dall'Ufficio natura e paesaggio e dalla Commissione del paesaggio: "*Piani di quartiere - Definizioni, concetti, criteri di valutazione*"). Questi dipenderanno sia dagli obiettivi urbanistici che il Comune persegue con il PR, sia da contenuti specifici che si vogliono incentivare con il PQ e 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 architettonica.

Art. 54 Procedura d'approvazione

Per il capoverso 1 il piano di quartiere segue la procedura della domanda di costruzione ai sensi della legge edilizia cantonale. Non se ne muta quindi la natura di licenza preliminare, 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).

Questo capoverso propone gli accorgimenti procedurali che faciliteranno l'elaborazione di questo tipo di piano; attualmente infatti, il possibile disaccordo fra i 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 ed evasione all'iniziativa parlamentare generica formulata nel 2003 da Riccardo Calastri e cofirmatari "Il piano di quartiere obbligatorio (art. 56 LALPT)".

La presentazione del piano di quartiere richiede 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, mentre una soluzione con condizioni cumulative (ad esempio maggioranza della superficie e maggioranza dei proprietari) potrebbe nuovamente paralizzare il PQ.

La seconda semifrase del capoverso 1 riguarda il tema delle modifiche del piano, che seguono di regola la procedura prevista per l'adozione; anche per le modifiche occorre quindi l'accordo dei detentori dei 2/3 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. Il regolamento preciserà che 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 dal solo articolo 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.

Excursus: la pianificazione concordata fra pubblico e privato

Il tema si inserisce in quello più vasto dei nuovi metodi di lavoro e della titolarità in materia di pianificazione territoriale, cui già abbiamo accennato nei capitoli sulla pianificazione intercomunale e sulla pianificazione comprensoriale.

L'utilità, in particolare per i Comuni, di una possibile collaborazione con i privati, emerge chiaramente se solo si pensa ad obiettivi come il miglioramento della qualità paesaggistica ed architettonica in determinati comparti, alla riqualifica e al riordino di certe aree o alla realizzazione di spazi e infrastrutture d'interesse pubblico.

Al momento attuale questo tipo di collaborazione è poco o nulla praticata, anche a causa della mancanza di una base legale sui contratti e di una cultura di territorio in questo senso. Questa constatazione ci ha ulteriormente indotto a verificare quali spazi di manovra esistano per facilitare a livello legislativo forme di pianificazione concordata.

Nell'intento di proporre soluzioni praticabili, richieste anche in pubblica consultazione, abbiamo esaminato alcuni strumenti di politica fondiaria e promozionale in uso altrove; in particolare i programmi integrati d'intervento della Regione Lombardia (PII) e le zone con obbligo di pianificazione ulteriore del Canton Berna (ZPP, che si apparentano con i piani d'area grigionesi). Si tratta in ambo i casi di strumenti pianificatori che mirano a consentire, mediante una forma di partenariato pubblico-privato, un'edificazione articolata e di qualità in comparti territoriali circoscritti. Ai Comuni essi conferiscono maggior flessibilità nell'ordinamento delle utilizzazioni e la possibilità di coinvolgere i privati nell'attuazione o nelle spese della pianificazione; ai privati è data la possibilità di appoggiarsi all'esperienza dell'ente pubblico in casi particolarmente complessi e di trovare soluzioni confacenti alle proprie necessità.

Per la zona con obbligo di pianificazione ulteriore ("Zone mit Planungspflicht", art. 73 cpv. 2 e artt. 92 ss. legge edilizia bernese) il piano regolatore (Grundordnung) stabilisce comparti nei quali disciplina unicamente gli obiettivi e gli indirizzi principali (ad esempio le destinazioni e gli indici); il Municipio elabora poi un ordinamento di dettaglio (Ueberbauordnung) che descrive le condizioni particolari di edificazione all'interno della ZPP e può derogare all'ordinamento di base (ad esempio agli indici). Questo ordinamento di dettaglio è stabilito in collaborazione con i proprietari interessati, mediante contratti di diritto pubblico che disciplinano o la partecipazione finanziaria del privato (contratti d'urbanizzazione o di prelievo di plusvalore) o una sua prestazione in favore del Comune (ad esempio la realizzazione di un parco urbano o la sistemazione di una strada di

quartiere). L'ordinamento di dettaglio è pubblicato per osservazioni, adottato dal Municipio e sottoposto ad approvazione dipartimentale. La zona con obbligo di pianificazione ulteriore, che dal punto di vista delle finalità, dei contenuti e della forma è del tutto assimilabile ai programmi integrati d'intervento lombardi, si presenta quindi come combinazione in sequenza di due strumenti pianificatori ed uno o più contratti.

La Lst consente di attuare questo medesimo modello e di raggiungere le stesse finalità combinando le due norme sul piano di quartiere (art. 53) e sui contratti di diritto pubblico (art. 75). Il piano regolatore fissa a priori, oltre che il perimetro, gli indirizzi principali e le caratteristiche della successiva progettazione di quartiere (indicando i requisiti qualitativi minimi e i parametri edilizi minimi e massimi, conformemente all'art. 53 cpv. 3). I contenuti, la sequenza e la ripartizione dei costi della progettazione di quartiere vengono discussi fra Comune e proprietari interessati e poi consolidati per convenzione (contratto per l'elaborazione della pianificazione di dettaglio, art. 75). Il contratto potrà definire anche le prestazioni dovute dal privato, come la realizzazione di spazi d'interesse pubblico (ad esempio un parco pubblico o la sistemazione della strada di quartiere con panchine o alberature), il ripristino di aree dimesse (con eventuali obblighi di demolizione) o eventualmente anche la contropartita finanziaria del vantaggio pianificatorio che deriva al privato dal PQ (si tratterebbe in questo caso di un contratto di prelievo di plusvalore). Trattandosi di un piano di quartiere discusso ed elaborato in modo consensuale, esso dovrebbe venir approvato con una certa facilità.

Le medesime finalità possono essere raggiunte anche con il piano particolareggiato cosiddetto a due fasi. Il Consiglio comunale a piano regolatore gli indirizzi principali (obiettivi, destinazione e i parametri della pianificazione particolareggiata, art. 51 cpv. 2 prima semifrase), il Municipio può poi stabilire con procedura semplificata (art. 35) i contenuti di dettaglio di tale pianificazione particolareggiata. In questa seconda fase è possibile inserire una collaborazione contrattuale, del tipo sopra descritto, con il privato.

Capitolo secondo - SALVAGUARDIA DELLA PIANIFICAZIONE

Le misure di salvaguardia della pianificazione sono provvedimenti di carattere provvisorio, atti ad evitare che durante il periodo tra la formulazione delle scelte degli strumenti pianificatori e la loro entrata in vigore vengano attuati interventi contrari agli obiettivi delle pianificazioni in via di formazione.

Art. 55 Misure

In questa legge riproponiamo gli strumenti di salvaguardia che nel regime LALPT si sono rivelati utili e adeguati: la zona di pianificazione, la decisione sospensiva e il blocco edilizio.

La sospensiva ed il blocco edilizio sono misure di carattere puntuale, riferite a piani non ancora in vigore ma comunque allo studio o pubblicati. La zona di pianificazione è uno strumento a sé stante, adottato nella forma del piano soggetto a pubblicazione e ricorso, anche se di durata limitata e con finalità di salvaguardia. I tre provvedimenti possono essere applicati anche in modo cumulativo, senza che, di regola, si ponga un problema di indennità riconducibile alla durata complessiva della limitazione.

Art. 56 Zona di pianificazione a) definizione e scopo

La zona di pianificazione (ZP) è un provvedimento conservativo volto a evitare che la pianificazione in atto o in procinto di essere intrapresa venga ostacolata o sia influenzata

negativamente da un uso del territorio contrastante con il suo indirizzo; si tratta cioè di un istituto che mira principalmente a tutelare la libertà di scelta e d'azione dell'autorità e dei pianificatori. A questo stadio, l'assetto definitivo dell'ordinamento allo studio non può essere dato per certo; non si può in particolare affermare che ne deriverà effettivamente la restrizione della proprietà che l'indirizzo pianificatorio potrebbe far temere.

La zona di pianificazione non si confonde con la pianificazione in formazione; è un provvedimento a sé stante che provoca direttamente, per la sua durata, una restrizione della proprietà (Decisione TPT 90.2005.32 del 7 febbraio 2006, cons. 2.2 e Decisione TCA 90.2005.54 del 25 maggio 2007, cons. 2). La limitazione della proprietà posta in essere da una zona di pianificazione è compatibile con la garanzia sancita dall'art. 26 Cost. fed. se si fonda su una base legale, è giustificata da un interesse pubblico preponderante e rispetta il principio di proporzionalità. L'adozione di questa misura presuppone, come requisito centrale, una seria intenzione di mutare l'ordinamento pianificatorio vigente, la qual cosa significa che deve sussistere un interesse pubblico sia alla modifica del piano d'utilizzazione, sia all'impiego transitorio dello strumento della zona di pianificazione (Decisione TCA 90.2007.36 del 14 gennaio 2008, cons. 4.1).

Per il capoverso 1, se mancano o devono essere modificati i piani d'utilizzazione, oppure se sussistono conflitti con principi pianificatori o riguardo all'uso del territorio, l'autorità competente può stabilire zone di pianificazione per comprensori esattamente delimitati. La zona di pianificazione non si applica ad un'esigua superficie, ma si riferisce di regola ad un comprensorio più vasto di terreni dove la pianificazione manca, è in fase di elaborazione oppure deve essere riveduta.

Il capoverso 2 specifica l'ambito dell'intervento cantonale: il Consiglio di Stato si muove a salvaguardia di obiettivi generali di sviluppo territoriale - sanciti in particolare dalle norme introduttive di questa legge, della LPT e soprattutto dal piano direttore - o per garantire l'adeguamento delle pianificazioni locali.

Art. 57 b) componenti

La zona di pianificazione si compone di un piano che delimita il comprensorio e di una scheda descrittiva che illustra motivi, contenuti, scopi, effetti e durata (Decisione TPT 90.2005.40 del 24 maggio 2006, cons. 5.1). Essa, in quanto misura generale e transitoria di salvaguardia applicabile a tutti i fondi compresi nel suo perimetro, non disciplina nel dettaglio l'assetto di ogni fondo colpito.

Art. 58 c) adozione

Per il capoverso 1 la zona di pianificazione è stabilita e adottata dall'esecutivo: il Municipio nell'ambito delle competenze pianificatorie comunali e il Consiglio di Stato nell'ambito di quelle cantonali.

Il Municipio decreta una ZP quando si tratta di salvaguardare la formazione o la revisione di un piano regolatore o un piano particolareggiato (varianti comprese), il Consiglio di Stato in vista della formazione o revisione del piano direttore o di un PUC, oppure per salvaguardare obiettivi generali di sviluppo territoriale (art. 56 cpv. 2). Quest'ultima è la fattispecie più ricorrente, come indicano alcune decisioni del Tribunale amministrativo; il Consiglio di Stato ha infatti stabilito zone di pianificazione a tutela del coordinamento fra pianificazione comunale e procedure inerenti al PTL o ad una concessione aeroportuale (Decisione TF 1P.429/1998 del 16 agosto 1999 in re Comune di Bioggio), del collegamento viario sul Piano di Magadino (Decisione TPT 90.2000.50 del 5 aprile 2005) e della pianificazione intercomunale del comparto del Pian Scairolo, attualmente in via di formazione (Decisione TCA 90.2006.31 dell'8 gennaio 2007).

Prima di adottare una ZP, il Municipio deve sentire l'avviso del Dipartimento, onde evitare l'adozione di misure di salvaguardia di portata locale in contrasto con obiettivi pianificatori superiori; anche il Consiglio di Stato deve dar conto del suo intendimento ai Municipi coinvolti e lasciare che essi si esprimano.

Il capoverso 2 disciplina la pubblicazione, con termini identici (forma e durata) per la zona di pianificazione comunale e per quella cantonale.

Art. 59 d) entrata in vigore e proroga

La zona di pianificazione entra in vigore con la sua pubblicazione (capoverso 1), effetto immediato giustificato dalla sua natura di strumento di salvaguardia.

Per il capoverso 2 la durata della zona di pianificazione è limitata di principio a cinque anni, riservata una possibilità di proroga conformemente al diritto federale (art. 27 cpv. 2 LPT).

Il capoverso 3 indica che la proroga non può essere stabilita per norma né considerata la regola, senza di che il termine stabilito del diritto federale perderebbe il suo senso. È il Consiglio di Stato che conferisce la proroga per entrambi i tipi di ZP; esso può farlo solo per fondati motivi, ad esempio per tutelare una pianificazione in fieri particolarmente complessa e delicata, che impone tempi lunghi. Anche per la proroga occorre che l'autorità dimostri una seria intenzione pianificatoria e di non essere mai rimasta inattiva durante la validità della ZP (Decisione TCA 90. 2005.54 del 25 maggio 2007, cons. 4.2 e 4.3). Dal punto di vista procedurale la proroga segue la via della zona di pianificazione (pubblicazione e ricorso ai sensi dell'articolo 63 cpv. 1); il regolamento indicherà che l'istanza di proroga va presentata almeno sessanta giorni prima della scadenza della ZP, per evitare incresciosi vuoti di vigenza della stessa. Naturalmente la scadenza può intervenire prima della data fissata o prorogata, cioè al momento dell'adozione o della pubblicazione del piano di cui si è voluto salvaguardare la formazione; in questi casi possono subentrare gli strumenti della sospensiva e del blocco edilizio.

Art. 60 e) effetti

La zona di pianificazione, come tutti gli strumenti pianificatori ad eccezione del piano direttore, è vincolante per ognuno (capoverso 1).

Il capoverso 2 riprende il principio che all'interno della zona è vietato ogni intervento che possa rendere più ardua la pianificazione (art. 27 cpv. 1, seconda frase LPT).

Gli effetti sono stabiliti dalla scheda descrittiva che accompagna la zona (art. 57) e consentono di giudicare la misura rispetta il principio di proporzionalità; la giurisprudenza esige al riguardo che essa risulti ragionevole, idonea e necessaria, segnatamente che non sacrifichi in maniera sproporzionata l'interesse privato contrapposto (Decisione TPT 90.2007.36 del 14 gennaio 2008, cons. 4.3). Le zone di pianificazione cantonali sanciscono sovente un divieto di nuove iniziative edificatorie e l'obbligo per i proprietari di limitarsi allo stato attuale dell'uso dei fondi; una soluzione rigorosa volta a tutelare adeguatamente processi pianificatori articolati e complessi. In luogo di un divieto puro e semplice risulta più proporzionale impedire unicamente gli interventi che possono rendere più ardua la pianificazione; la conformità di questi con gli obiettivi del piano in formazione sarà valutata dall'autorità competente caso per caso e a seconda del grado di maturazione raggiunto dal progetto (Decisione TCA 90.2006.31 dell'8 gennaio 2007, cons. 5.2). Anche la facoltà concessa al Municipio di derogare al principio generale dei soli interventi di ordinaria manutenzione ad edifici e impianti conferisce alla ZP una certa flessibilità nell'interesse dei proprietari (Decisione TCA 90.2005.32 del 7 febbraio 2006, cons. 6.5).

Per il capoverso 3 le domande di costruzione in contrasto con la zona di pianificazione vanno decise negativamente e quindi respinte. Si tratta del cosiddetto effetto anticipato negativo delle misure di salvaguardia della pianificazione, che consente all'autorità di rifiutare la licenza edilizia in caso di una domanda di costruzione conforme al diritto in vigore, ma in contrasto con la pianificazione progettata (Decisione TPT 90.2004.20 del 28 maggio 2006, cons. 5).

Ripristiniamo qui il dualismo che già prevedeva la LALPT 1990: il permesso è rilasciato se risulta chiaro che il progetto non viola la ZP, in tutti gli altri casi la domanda di costruzione è respinta. In questa costellazione non si giustifica di sospendere la decisione, come sanciva in modo discutibile la LALPT a seguito di una modifica introdotta nel 1995; infatti, una volta decaduta la zona - dopo cinque o sette anni - le premesse di fatto e di diritto per edificare sarebbero tanto mutate da costringere il privato a ripubblicare la domanda. Una sospensione sarebbe poi fonte di equivoci con l'istituto della decisione sospensiva dell'articolo 61. È infine errato supporre che la sospensione garantisca meglio la proporzionalità, semmai meglio salvaguardata da una corretta modulazione degli effetti della ZP. La zona di pianificazione si presenta quindi come una zona "non aedificandi", almeno nel caso in cui le costruzioni progettate possano rendere più ardua la pianificazione in fieri.

Le misure della procedura edilizia

La decisione sospensiva ed il blocco edilizio - misure di salvaguardia che già prescriveva la legge edilizia del 1973 - attribuiscono un effetto anticipato negativo al diritto in formazione, paralizzando l'applicazione del diritto attuale sino all'entrata in vigore di quello futuro (Decisione TCA 52.2007.59 del 21 giugno 2007, cons. 2.1). Sospensiva e blocco edilizio sono applicabili a seconda dello stato di avanzamento del progetto di piano, la sospensiva se v'è contrasto con uno studio in atto, il blocco se il contrasto sussiste con un piano già pubblicato.

Art. 61 Decisione sospensiva

Per il capoverso 1 la decisione sulla domanda di costruzione è sospesa per due anni al massimo quando questa appaia in contrasto con uno studio pianificatorio in atto.

L'applicazione della decisione sospensiva presuppone:

- l'esistenza di uno studio pianificatorio in atto per l'elaborazione o la modifica di un piano d'utilizzazione cantonale o comunale. Ancorché di carattere generale, come un progetto sommario di piano, lo studio deve essere tanto concreto da consentire la valutazione dell'incidenza della domanda sul piano; non sono sufficienti semplici documenti di lavoro o concetti di massima per una pianificazione;
- l'esistenza di un contrasto sostanziale e grave con lo studio, tale da compromettere o rendere troppo difficile o onerosa la messa in vigore della pianificazione prospettata (Decisione TCA 52.2006.265 del 23 ottobre 2006, cons. 2.1; si veda anche il tenore del vecchio articolo 25 cpv. 1 RLALPT). È da considerare in contrasto con uno studio pianificatorio in atto uno sfruttamento del suolo incompatibile con la destinazione prevista, ad esempio l'inserimento di un'industria in zona residenziale oppure il superamento sostanziale (superiore al 10/20%) dell'indice di sfruttamento;
- l'assenza di una zona di pianificazione che concerne il fondo oggetto della domanda.

La durata di questo provvedimento di salvaguardia è di due anni al massimo, una limitazione temporale importante ai fini della sicurezza del diritto e per indurre l'autorità a statuire con corretta sollecitudine. La legge non stabilisce il momento in cui, al cospetto di una domanda di costruzione, la sospensiva va adottata ma, considerata la sua funzione, è

evidente che l'autorità deve agire non appena si avvede che l'intervento è atto a pregiudicare il regolare svolgimento di un determinato processo pianificatorio. Se indugia, essa si espone al rischio di vedersi rimproverare di aver violato il principio della buona fede, procrastinando indebitamente la decisione sulla domanda di costruzione (Decisione TCA 52.2007.159 del 21 giugno 2007, cons. 2.2).

Come in regime di LALPT, competenti a mettere in atto la decisione sospensiva sono l'Autorità cantonale (concretamente il Dipartimento del territorio, che formula il preavviso cantonale nella procedura di rilascio della licenza edilizia; art. 7 LE) o il Municipio. In questa materia, l'autorità decidente dispone di un margine discrezionale relativamente ampio (Decisione TCA 52.2006.265 del 23 ottobre 2006, cons. 2.2).

Il capoverso 2 tratta le conseguenze della decadenza della misura di salvaguardia.

La sospensiva decade se entro due anni il piano regolatore o il piano particolareggiato non sono stati pubblicati, o il piano d'utilizzazione non è stato depositato. A questo punto l'autorità deve deliberare tempestivamente sull'oggetto sospeso secondo il diritto in vigore al momento della decisione stessa, oppure dare immediato avvio alla procedura di espropriazione formale per l'acquisto dei diritti necessari.

Art. 62 Blocco edilizio

Il blocco edilizio persegue le medesime finalità della decisione sospensiva, ma si distingue dalla stessa per il diverso grado d'intensità delle restrizioni che impone.

Per il capoverso 1 dal momento della pubblicazione del piano regolatore ai sensi dell'articolo 27 cpv. 2 o del deposito del piano d'utilizzazione cantonale ai sensi dell'articolo 45 cpv. 2 non si possono infatti attuare modifiche edilizie o altri provvedimenti contrari alle previsioni dello stesso. Ciò è ben comprensibile se si considera che siamo qui in presenza in particolare di un PR elaborato e adottato dall'autorità competente; il diritto futuro è quindi più concreto e preciso e la probabilità di entrata in vigore più verosimile (RDAT I - 1994, n. 44). Le condizioni per l'applicazione del blocco edilizio sono:

- l'esistenza di un PR o un PP pubblicato e adottato dal legislativo, oppure di un PUC depositato presso le cancellerie comunali, ma non ancora approvato dal Consiglio di Stato;
- l'esistenza di un contrasto con le previsioni del piano pubblicato/depositato.

Per il capoverso 2 la validità di tale restrizione decade se il Consiglio di Stato non approva il PR, il PP o il PUC; in ambo i casi l'autorità deve decidere tempestivamente sull'oggetto bloccato in base al diritto in vigore al momento in cui è stata emanata la decisione di blocco decaduta.

Art. 63 Ricorsi

Il capoverso 1 fissa il principio del ricorso sulla zona di pianificazione al Tribunale cantonale amministrativo quale istanza ricorsuale unica; in virtù dell'articolo 59 cpv. 3, seconda semifrase, è ricorribile allo stesso modo anche la proroga.

Come già in LALPT, si toglie qui per legge l'effetto sospensivo al ricorso contro la zona di pianificazione.

Il capoverso 2 disciplina la legittimazione ricorsuale.

Per il capoverso 3 sia la decisione sospensiva che quella che dà luogo al blocco edilizio sono impugnabili ai sensi dell'articolo 21 della legge edilizia, quindi al Consiglio di Stato prima e al Tribunale amministrativo poi; le decisioni devono sempre essere motivate.

Considerato l'ampio margine discrezionale dell'autorità decidente, il sindacato del Tribunale amministrativo si limita all'abuso di potere. L'annullamento di un provvedimento di salvaguardia presuppone dunque una decisione insostenibile, perché priva di ragioni oggettive o fondata su criteri estranei alla materia, o una decisione lesiva dei principi fondamentali del diritto (Decisione TCA 52.2006.265 del 23 ottobre 2006, cons. 2.2).

Capitolo terzo - EDIFICABILITÀ DEI FONDI

Premessa

La Sezione 1 di questo capitolo propone le norme relative all'edificazione dei fondi, completando in particolare gli articoli 22, 23 e 24 ss. della legge federale.

La LPT sottopone a controllo preventivo solo le utilizzazioni del suolo più incisive e fissa le esigenze minime che garantiscono la conformità delle costruzioni con il diritto materiale:

- l'obbligo dell'autorizzazione edilizia, con la definizione dei manufatti (gli edifici e impianti del diritto federale) e dei tipi di intervento (costruzione e trasformazione) che assoggetta al permesso (art. 22 cpv. 1 LPT);
- le condizioni del rilascio della licenza ordinaria di costruzione (art. 22 cpv. 2 LPT);
- i criteri che disciplinano le autorizzazioni eccezionali (artt. 23 e 24 ss. LPT).

Questi variano, a seconda che la costruzione sia ubicata dentro o fuori delle zone edificabili.

Rispetto alla LALPT, abbiamo introdotto una nuova disciplina di eccezioni e deroghe in zona edificabile (artt. 65 e 66) e rielaborato il tema delle definizioni di zona, trattandolo in maniera approfondita nel capitolo relativo al piano delle zone (art. 21). Gli articoli 71 e 71a LALPT sugli edifici con grande incidenza territoriale sono confluiti per unità di materia nelle norme sui grandi generatori di traffico.

La Sezione 2 del capitolo propone la disciplina pianificatoria e costruttiva per generatori di traffico.

Sezione 1 - Principio ed eccezioni

Art. 64 Autorizzazione edilizia

L'articolo 64 sull'obbligatorietà dell'autorizzazione edilizia ricalca i concetti dell'art. 22 LPT, con l'aggiunta del capoverso 4 e una modifica terminologica nel senso che con la locuzione costruzioni si intendono tutti gli edifici e impianti del diritto federale.

L'autorizzazione edilizia del capoverso 1 non è uno strumento pianificatorio vero e proprio, ma mira a dare concreta attuazione ai piani, per cui la legge federale la colloca tra gli effetti dei piani d'utilizzazione. La giurisprudenza cantonale, resa in vigore di LALPT, ne ha definito la funzione e ha proposto le necessarie distinzioni rispetto al piano regolatore: "La procedura del permesso di costruzione è invece intesa a chiarire la compatibilità di costruzioni o di impianti con la disciplina dell'utilizzazione sancita a livello di piano di utilizzazione. Essa ha come obiettivo l'attuazione del piano in un singolo caso, ma non è atta a sostituire, completare o a modificare un piano di utilizzazione" (RDAT I -1998 n. 30, RDAT I -1999 n. 22). Concettualmente la licenza edilizia è un atto amministrativo con il quale l'autorità accerta che nessun impedimento di diritto pubblico si oppone all'esecuzione delle opere previste dai piani prodotti con la domanda di costruzione. Nel caso dell'autorizzazione edilizia ordinaria (art. 22 LPT) il richiedente ha diritto ad ottenere il permesso quando siano realizzate le condizioni legali poste dal diritto federale, dai piani d'utilizzazione, nonché dalle norme cantonali e comunali in materia di costruzione.

Il capoverso 2 indica le due premesse cui soggiace ogni autorizzazione edilizia ordinaria:

- la costruzione deve essere conforme alla funzione prevista per la zona (art. 22 cpv. 2 lett. a LPT);
- il terreno deve essere urbanizzato (art. 22 cpv. 2 lett. b LPT).

Delle due condizioni, il criterio della conformità di zona è un aspetto fondamentale di tutta la pianificazione territoriale, poiché fa da ponte fra la pianificazione e l'autorizzazione edilizia; l'edificazione di costruzioni è infatti possibile unicamente dove il loro scopo corrisponde a quello della zona.

Il capoverso 3 stabilisce la terza condizione da ossequiare e cioè l'adempimento delle altre condizioni prescritte dal diritto federale, cantonale e comunale. A livello cantonale devono in particolare essere rispettate le prescrizioni di polizia edilizia, per il diritto federale va ad esempio rispettata la legislazione ambientale, di protezione della natura e del paesaggio, eccetera.

Il capoverso 4 rimanda agli articoli 2 ss. della legge edilizia cantonale.

Eccezioni nelle zone edificabili

Con gli articoli 65 e 66 completiamo l'impianto normativo delle autorizzazioni eccezionali anche per la zona edificabile.

Art. 65 Eccezioni nelle zone edificabili

a) costruzioni esistenti in contrasto col nuovo diritto

Questa norma mira a riunire le fattispecie regolate dagli artt. 72 LALPT e 39 RLE, in modo da disciplinare in un unico disposto la garanzia delle situazioni acquisite di cui beneficiano costruzioni esistenti in contrasto col nuovo diritto. Con ciò si supera l'insoddisfacente dispersione della materia e si favorisce una maggiore chiarezza. L'articolo si applica alle costruzioni edificate a suo tempo a norma di legge ed autorizzate, che si trovano ora in contrasto con il diritto in vigore per motivi di conformità di zona o a causa della difformità con altre prescrizioni edilizie.

Il capoverso 1 enuncia il semplice principio, che deriva dalla garanzia delle situazioni acquisite ("Bestandesgarantie"), per cui le costruzioni esistenti in contrasto con il nuovo diritto possono essere conservate e sottoposte a lavori di manutenzione. Si tratta di lavori di manutenzione per i quali non è necessaria la licenza edilizia (art. 1 cpv. 3 lett. b LE).

Il capoverso 2 disciplina le possibilità d'intervento al di là della manutenzione; si tratta qui della cosiddetta "Erweiterungsgarantie". Il concetto di trasformazione è definito da dottrina e giurisprudenza e comprende generalmente la modifica della volumetria (compreso l'ampliamento), della superficie dei piani, dell'aspetto esterno e della destinazione d'uso; tuttavia, una trasformazione presuppone che l'edificio esistente sia mantenuto nella sua essenza o identità.

- Nella fattispecie delle costruzioni non conformi alla zona sono autorizzate trasformazioni giustificate da esigenze tecniche o funzionali (cpv. 2 lett. b), intendendo con ciò interventi oggettivamente indispensabili ai fini di un'ulteriore utilizzazione della costruzione. Questa condizione esclude il mero cambiamento di destinazione, di per sé insito nella nozione di trasformazione. Occorre inoltre rispettare tutte le altre disposizioni del PR (indici, distanze, altezze, ...) e non sarà quindi consentito concedere altre deroghe, oltre a quella al principio della conformità di zona. Naturalmente la trasformazione può essere autorizzata solo se il contrasto col nuovo diritto non

pregiudica in modo apprezzabile l'interesse pubblico e quello dei vicini (cpv. 2 lett. a) e non arreca quindi grave pregiudizio alla funzionalità della zona.

- Il caso di difformità con altre prescrizioni edilizie è più semplice e soggetto a minori condizioni; la norma proposta equivale sostanzialmente all'art. 39 cpv. 1 seconda frase RLE con la ripresa dell'articolo 72 cpv. 3 LALPT nell'ultima frase.

Per il capoverso 3 il piano regolatore può stabilire condizioni più restrittive.

Il capoverso 4 ricalca l'art. 72 cpv. 4 LALPT, in caso di grave contrasto con la destinazione di zona può essere ordinata la cessazione dell'uso della costruzione non conforme.

Art. 66 b) deroghe

La deroga è uno strumento indispensabile per ordinamenti che, come la legislazione sulla pianificazione del territorio, contengono norme schematizzate, calibrate su fattispecie ricorrenti. In taluni casi però, l'applicazione di questi ordinamenti può generare risultati che il legislatore non ha voluto o contravvenire a principi d'ordine superiore, ad esempio il principio di equità inteso come corretta considerazione delle specificità della singola fattispecie. La possibilità di concedere delle autorizzazioni eccezionali al di là del caso delle costruzioni preesistenti non è regolata dal diritto cantonale, ma è oggi disciplinata nei singoli piani regolatori con risultati talvolta insoddisfacenti. Con questa codifica vogliamo superare incertezze legate a norme comunali lacunose, poco chiare o, peggio, del tutto assenti e mettere a disposizione di tutti i Comuni una valida base legale per la concessione di deroghe.

Il capoverso 1 enuncia il principio e le condizioni per l'ottenimento di una deroga.

Occorre che vi sia una situazione eccezionale e che l'osservanza delle disposizioni legali costituisca un rigore sproporzionato, che le circostanze di fatto siano quindi tanto straordinarie da giustificare la non applicazione della legge; inoltre è necessario che la concessione della deroga non pregiudichi in modo apprezzabile l'interesse pubblico o quello dei vicini. L'apprezzamento di queste condizioni comporta una ponderazione dei tre interessi in gioco: quello del richiedente, l'interesse dei vicini e l'interesse pubblico. A queste condizioni è possibile ottenere deroghe alla conformità di zona o a singole norme edilizie.

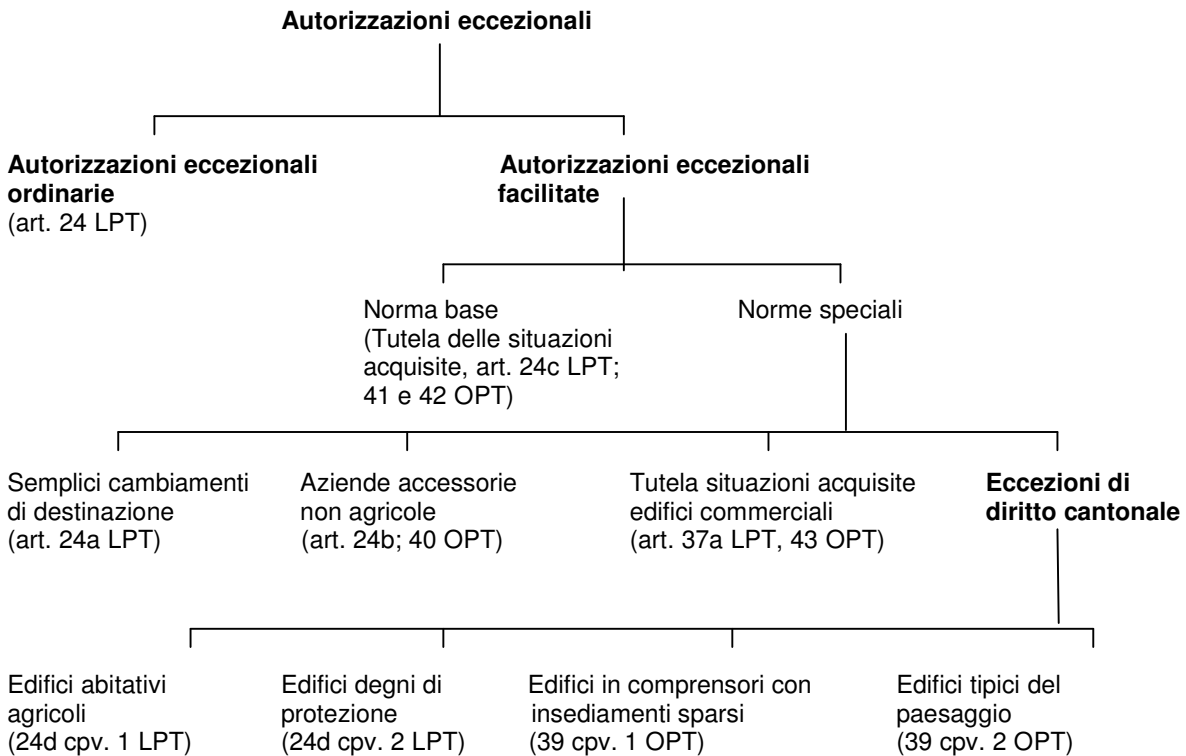
Con il capoverso 2 si tiene conto del fatto che un Comune può avere l'esigenza di stabilire una regolamentazione più restrittiva, che escluda ad esempio del tutto la concessione di deroghe.

Eccezioni fuori delle zone edificabili

Riproponiamo qui le norme adottate con la modifica della LALPT del 25 febbraio 2003, che ha armonizzato la legislazione cantonale con la novella legislativa 20 marzo 1998 della LPT, la quale, oltre alla nuova definizione di zona agricola, proponeva principalmente un nuovo regime per gli edifici ubicati fuori dalla zona edificabile.

Il commento si fonda ampiamente sui contenuti del messaggio governativo no 5223 del 20 marzo 2002 concernente la modifica della LALPT, della LTAgr e del DL agriturismo.

Le autorizzazioni eccezionali si suddividono in ordinarie - di cui l'art. 24 LPT è la norma applicabile a tutti gli edifici non conformi alla zona - e facilitate, applicabili agli edifici esistenti e con un regime giuridico meno severo. Fra queste, il diritto federale regola esaurientemente gli articoli 24a, 24b, 24c e 37a LPT, mentre i Cantoni possono elaborare al massimo quattro ulteriori casi (artt. 24d cpv. 1 e 2 LPT e 39 cpv. 1 e 2 OPT.)



Art. 67 Eccezioni di diritto federale fuori delle zone edificabili

Questa norma opera un rinvio diretto ai disposti del diritto federale che disciplinano la materia in maniera esaustiva ed inderogabile (artt. 24, 24a, 24b, 24c e 37a LPT).

a) Le costruzioni ad ubicazione vincolata (art. 24 LPT)

Sono ammissibili unicamente edifici ed impianti che esigono un'ubicazione vincolata, nella misura in cui non si oppongano interessi preponderanti; per i concetti d'ubicazione vincolata e per la necessaria ponderazione degli interessi continuano a valere i principi che la giurisprudenza ha sviluppato.

b) I cambiamenti di destinazione senza lavori di trasformazione (art. 24 a LPT)

Il semplice cambiamento di destinazione è sempre ammissibile a condizione che siano adempiuti i due presupposti dell'assenza di nuove incidenze sul territorio, sull'urbanizzazione e sull'ambiente e della non violazione di altre norme federali. A titolo d'esempio si può citare l'affitto di un alloggio agricolo a dei non agricoltori, se non sono modificate le preesistenze, o il deposito di "roulottes" o barche in vecchi fienili. Non può essere autorizzato il cambiamento di destinazione di un fienile in deposito di un'impresa di pittura, perché per evitare rischi alla falda freatica occorrerà necessariamente adottare misure di protezione che implicano lavori di trasformazione soggetti a licenza.

c) Le aziende accessorie non agricole (art. 24b LPT)

Questa fattispecie, definita "ampliamento del piccolo commercio", consente di sistemare in zona agricola inserti commerciali ed artigianali e mira a mantenere vitali le piccole e medie aziende agricole. L'ampliamento è però concesso solo alle aziende ai sensi dell'articolo 7 della legge sul diritto fondiario rurale (LDFR) ed unicamente se esse non possono sopravvivere senza una fonte di reddito supplementare (art. 24b cpv. 1 LPT e art. 40 cpv. 1 OPT); inoltre l'attività accessoria deve essere affine, cioè geograficamente vicina all'azienda agricola e gestita in proprio dall'agricoltore, fatta

salva la possibilità di impieghi temporanei (art. 40 cpv. 2 e 4 OPT). Vige poi il divieto di divisione materiale e frazionamento. Per questa fattispecie il legislatore federale aveva pensato alla possibilità di insediare una modesta falegnameria o un'officina di macchinari agricoli; oppure un piccolo agriturismo, un caseificio o il noleggio di cavalli a terzi.

d) Edifici e impianti esistenti non conformi alla destinazione di zona (art. 24c LPT)

Questa norma disciplina la garanzia dei diritti acquisiti per gli edifici situati fuori dalla zona edificabile (diritto materiale federale direttamente applicabile). L'art. 24c LPT riguarda gli edifici e impianti costruiti legalmente prima del 1. luglio 1972 e quelli costruiti legalmente dopo questa data, ma in seguito attribuiti dal piano regolatore ad una zona non edificabile. Si tratta concretamente di abitazioni costruite prima del 1972, di strutture edificate prima del 1972 in virtù della legislazione federale (edifici militari), di edifici non conformi alla zona pur essendo d'ubicazione vincolata (capanne alpine) o di edifici precedentemente agricoli, che però hanno cambiato destinazione prima della data determinante. Non ricadono invece sotto l'art. 24c gli edifici agricoli al momento della modifica del diritto, perché non hanno perso la conformità di zona.

Per edifici utilizzati a scopo commerciale l'art. 37a LPT (e il 43 OPT) formulano una regolamentazione che funge da "lex specialis" rispetto all'art. 24c LPT.

La portata delle trasformazioni ammissibili è definitivamente stabilita dal diritto federale. Per la rinnovazione, la trasformazione parziale, l'ampliamento moderato e la ricostruzione fa stato l'art. 42 OPT, che impone la conservazione nei suoi tratti essenziali dell'identità dell'edificio, compresi gli immediati dintorni. Con l'art. 42 cpv.3 OPT si è introdotto un elemento quantitativo nuovo per garantire la sicurezza del diritto: l'identità non è più salvaguardata se la superficie trasformata supera il 30% della superficie complessiva (tenuto conto del fatto che gli ampliamenti effettuati all'interno del volume esistente sono computati soltanto per la metà) o è superiore in assoluto a 100 mq.

Art. 68 Eccezioni di diritto cantonale fuori delle zone edificabili

a) edifici abitativi agricoli ed edifici e impianti degni di protezione (art. 24d LPT)

Gli articoli 68 e 69 disciplinano le eccezioni di diritto cantonale fuori delle zone edificabili. Si tratta di norme per le quali i Cantoni hanno un margine di manovra e possono scegliere se applicarle o meno. Fra queste v'è la possibilità del cambiamento totale di destinazione di edifici abitativi agricoli e di edifici e impianti giudicati degni di protezione da un punto di vista architettonico o monumentale (art. 24d LPT) o con riferimento alla loro interazione con il paesaggio circostante (art. 39 cpv. 2 OPT). Le eccezioni dell'art. 24d LPT presuppongono l'adozione di un apposito diritto cantonale, mentre per l'attuazione dell'OPT, basta che le condizioni richieste vengano fissate a livello di piano direttore.

Il capoverso 1 dà attuazione all'articolo 24d cpv. 1 LPT, il quale configura un'importante completazione dell'art. 24c LPT, non più applicabile agli edifici abitativi agricoli. Per l'art. 24d cpv. 1 LPT gli edifici abitativi agricoli conservati nella loro sostanza possono ora essere utilizzati anche a scopi abitativi extra-agricoli e quindi occupati, quali residenze primarie o secondarie, da persone che non lavorano, o non lavorano più, nel settore agricolo. Si tratta dell'applicazione del principio "abitare resta abitare" con un disciplinamento più generoso, perché sono consentiti cambiamenti anche totali di destinazione. Il cambiamento presuppone però che l'edificio sia conservato nella sua sostanza e che gli elementi statici principali siano in buono stato e necessitino solo interventi minimi. Fra gli interventi costruttivi ammessi v'è l'ammodernamento degli impianti sanitari, la creazione di accessi ai piani superiori o di uno o più locali nei sottotetti, a condizione naturalmente che siano rispettate le condizioni del capoverso 3.

Si può ben dire che le possibilità offerte da questa norma si adattano particolarmente alla realtà dell'altipiano, ove esistono grandi fattorie composte da una parte abitativa e da una destinata a scopo di sfruttamento agricolo (cosiddetto "Oekonomieteil"); sarà invece più difficile applicarla in Ticino, dove esistono edifici di dimensioni molto più modeste.

Il capoverso 2, che applica l'art. 24d cpv. 2 LPT, consente il cambiamento anche totale di destinazione di edifici e impianti giudicati degni di protezione; che potranno dunque ospitare, oltre ad alloggi primari o secondari, attività artigianali o commerciali. Si tratta di edifici giudicati degni di protezione in virtù del loro valore architettonico o monumentale; ad esempio case coloniche caratteristiche, stalle o fienili particolarmente significativi dal profilo architettonico, ma anche castelli, vecchi mulini, ecc. Questa fattispecie è da distinguere da quella riferita agli edifici protetti perché elementi tipici del paesaggio (art. 39 cpv. 2 OPT), che meritano tutela in virtù della particolare interazione fra edificio e paesaggio.

Il cambiamento di destinazione soggiace però alla duplice condizione che l'edificio considerato degno di protezione sia stato sottoposto a protezione dall'autorità competente secondo il diritto cantonale e che la sua conservazione a lungo termine non possa essere garantita in altro modo (art. 24 cpv. 2 lett. a e b LPT). Per questa ragione ci si è qui riferiti all'art. 20 della legge sulla protezione dei beni culturali, che sancisce l'istituzione della protezione del bene immobile tramite piano regolatore.

Art. 69 b) edifici in comprensori con insediamenti sparsi ed edifici tipici del paesaggio (art. 39 OPT)

Per poter applicare le due eccezioni i Cantoni devono indicare nei loro piani direttori i comprensori con insediamenti sparsi (cpv.1) e le condizioni che consentono di individuare che si tratta di edifici tipici del paesaggio (cpv. 2).

Il capoverso 1 si riferisce all'articolo 39 cpv. 1 OPT che mira a proteggere i comprensori sensibili, nei quali l'insediamento duraturo va rafforzato e l'esodo della popolazione frenato, con misure che favoriscano l'installazione di attività. In simili comparti sono ammissibili trasformazioni a fini abitativi o anche a scopo di piccolo commercio, mentre non sono ovviamente ammesse le residenze secondarie. Il PD 90 ha circoscritto questi comprensori nella scheda di coordinamento n. 10.2, senza che la stessa abbia mai trovato attuazione, trattandosi di una fattispecie che non corrisponde alla realtà territoriale del nostro Cantone. Nel nuovo PD il tema non è stato riproposto.

Il capoverso 2 fa riferimento all'art. 39 cpv. 2 OPT, in particolare al tema degli edifici protetti perché elementi tipici del paesaggio, che alle nostre latitudini sono soprattutto i rustici in quanto tipici esempi dell'edilizia rurale ticinese.

La norma dell'ordinanza ha un significato autonomo rispetto all'articolo 24d cpv. 2 LPT e mira a salvaguardare il paesaggio come tale oltre gli edifici, poiché la cui ricchezza è proprio formata dalla vicendevole interazione tra paesaggio ed edificio. Già a mente dell'Ufficio federale, le possibilità offerte da questa norma risultano attuabili unicamente in determinati comprensori, situati nei Cantoni Ticino, Vallese e Grigioni.

Il nostro Cantone si è fatto parte diligente con la redazione della scheda 8.5 del PD, che riguarda i paesaggi con edifici ed impianti degni di protezione, approvata dal Consiglio federale nel 2002. La scheda è concretizzata dal piano d'utilizzazione cantonale dei paesaggi con edifici e impianti protetti (PUC - PEIP), il quale - unitamente agli inventari comunali degli edifici situati fuori dalle zone edificabili - fungerà da base pianificatoria per il rilascio delle licenze di cui all'art. 39 cpv. 2 OPT. Le condizioni in presenza delle quali è ammissibile rilasciare autorizzazioni per la trasformazione di edifici ubicati in paesaggi protetti non contemplano il requisito dell'idoneità, per cui le possibilità di trasformazione sono un po' più ampie rispetto a quelle offerte dall'art. 24d LPT; ad esempio una vecchia

stalla o un vecchio rustico possono diventare, se sono adempiute anche le altre premesse, modeste case di vacanza.

Il capoverso 3 funge da base legale per lo strumento gli inventari degli edifici ubicati fuori zona edificabile (IEFZ).

Art. 70 Menzione a registro fondiario

La norma, che si riferisce alla menzione a registro fondiario di determinati tipi di autorizzazione, è ripresa integralmente dall'art. 44 cpv. 1 OPT.

Sezione 2 - I generatori di traffico

Un tema centrale nel dibattito in materia di pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente è quello dei grandi generatori di traffico (GGT).

Le caratteristiche del fenomeno

Con la locuzione grandi generatori di traffico s'intendono quegli edifici e impianti che, oltre ad avere un importante impatto paesaggistico ed urbanistico, generano volumi di traffico tali da mettere in difficoltà la capacità della rete viaria, provocare pesanti immissioni atmosferiche e foniche e pregiudicare la vivibilità delle aree toccate. Sono considerati grandi generatori di traffico ad esempio i grandi centri commerciali e i mercati specializzati, gli stadi ed i centri turistici attrezzati, le attrezzature di svago intensive come i parchi di divertimenti e i cinema multi-sala.

Il fenomeno ha un impatto territoriale evidente ed assume anche rilevanza sociale perché questi centri, concepiti per ragioni di indotto economico, divengono di fatto nuovi luoghi di aggregazione. La questione ha assunto proporzioni rilevanti negli ultimi dieci anni ed è divenuta uno degli snodi della disciplina pianificatoria svizzera. Sia la Confederazione che gli altri Cantoni hanno avviato studi e fatto elaborare pareri giuridici volti ad identificare le modalità più efficaci per risolvere il problema; dalle analisi e dalle sperimentazioni emerge la necessità di armonizzare le misure della pianificazione direttrice con quelle della protezione ambientale e quindi di coordinare il PD con il Piano di risanamento dell'aria (PRA). Il Canton Berna col modello della ponderazione dei tragitti ("Fahrleistungsmodell") e la Città di Zurigo col modello dei tragitti ("Fahrtenmodell") hanno attuato modalità d'intervento innovative nella limitazione del traffico riconducibile a GGT. Il modello bernese in particolare stabilisce che si possa rilasciare la licenza di costruzione per un GGT se la sua ubicazione è stata definita nel PD, se esiste un credito in tragitti (riferito a un contingente calcolato in base alle norme sulla protezione dell'aria) e se queste condizioni sono state recepite nel piano d'utilizzazione.

Gli sviluppi nel nostro Cantone

In Ticino si è assistito all'insediamento di GGT nella periferia urbana, col conseguente trasferimento di singole attività di acquisto e tempo libero dai centri urbani a nuovi settori di territorio, la cui strutturazione urbanistica (ad esempio in trasporti pubblici, spazi pubblici, infrastrutture stradali, percorsi pedonali, ecc.) era inadeguata e insufficiente ad accoglierli. Ne sono scaturiti uno sviluppo edilizio intenso, disordinato e di scarsa qualità, come pure la saturazione, in certi momenti specifici, della capacità della rete viaria locale.

È noto che le due aree del Pian Scairolo e della zona di San Martino a Mendrisio presentano una situazione particolarmente problematica. Nel primo caso il problema è posto dalla concentrazione di alcuni centri commerciali di grandi dimensioni, raggiungibili da una strada cantonale non adeguatamente dimensionata, che sulla lunghezza di ca. 1.5

km dallo svincolo autostradale di Lugano Sud funge da strada di accesso e di distribuzione per una molteplicità di attività di servizio e artigianali ad alta concentrazione, nonché per zone residenziali. Nel secondo caso il problema è stato posto dall'inatteso successo, con un richiamo di massa a livello internazionale, di una formula di vendita particolare (Factory outlet) la cui struttura è servita da una rete viaria locale e da un'offerta di posteggi del tutto inadeguate. Anche se in termini meno acuti, problemi di sovraccarico della rete viaria e di impatto ambientale si pongono anche in altre zone del Cantone con un'importante presenza di centri commerciali, per esempio nel settore Ponte Maggia (Ascona e Losone), a Riazzino, a Castione, nel settore Resega-Cornaredo (Lugano) e a Bisio-Serfontana (Chiasso, Balerna, Morbio Inferiore); tutte aree che necessitano di orientare il loro sviluppo in modo sostenibile.

A seguito del progredire e dell'intensificarsi del fenomeno, nel 2005 il Dipartimento del territorio ha attivato un gruppo di lavoro denominato "Grandi generatori di traffico" (GL GGT), con il compito di elaborare una strategia d'intervento cantonale.

Il GL GGT ha operato ad un livello concettuale e d'indirizzo, elaborando la scheda di PD R8 sui grandi generatori di traffico, di cui si dirà meglio nel seguito.

Il Gruppo ha poi attuato una seconda linea d'intervento, di carattere più gestionale ed operativo, procedendo ad un esame coordinato delle domande di costruzione sulla base dello strumentario giuridico vigente. Dalla sua costituzione, il GL ha esaminato in modo coordinato almeno trecento domande ed ha così favorito un più intenso contatto con i promotori ed i Comuni. Gli altri punti forti di questa seconda linea d'intervento sono la conduzione di progetti pilota in accordo con i Comuni interessati, in particolare il progetto urbanistico di Castione e l'accompagnamento nell'elaborazione di una soluzione di tipo pianificatorio e normativo nella zona di S.Martino a Mendrisio, l'istituzione di zone di pianificazione a salvaguardia degli sviluppi pianificatori (nei comparti del Pian Scairolo, a S.Antonino - Cadenazzo e Balerna - Morbio Inferiore) e il costante monitoraggio della situazione.

La disciplina giuridica attuale

Art. 71 LALPT Edifici e impianti con rilevante incidenza sull' organizzazione territoriale

Per la costruzione, l'ampliamento o il cambiamento di destinazione di edifici o impianti con rilevante incidenza sull'organizzazione territoriale non previsti esplicitamente dal piano direttore o da un piano di utilizzazione, l'autorizzazione è rilasciata solo se:

- a) non v'è contrasto con gli obiettivi delle pianificazioni cantonale, regionale e locale e
- b) il carico ambientale globale riscontrato nella regione consente gli ulteriori carichi attribuibili all' opera in oggetto e
- c) non viene sensibilmente turbata la funzionalità delle infrastrutture esistenti o previste e in caso di necessità il promotore dell'opera è disposto ad assumersi una congrua parte delle spese per il loro potenziamento e
- d) è garantita un'adeguata accessibilità con mezzi di trasporto pubblico o collettivi.

Art. 71a LALPT Grandi superfici di vendita

¹La costruzione, l'ampliamento o i cambiamenti di destinazione intesi a realizzare centri di acquisto-vendita con una superficie utile lorda di almeno m² 1000 sono considerati interventi edilizi con rilevante incidenza sull'organizzazione territoriale.

²L'autorizzazione è rilasciata se sono ottemperati i requisiti di cui all'articolo 71 e se non è pregiudicato l'approvvigionamento in beni di consumo della popolazione con particolare riguardo a quella degli insediamenti periferici.

Art. 53 Lstrade Centri commerciali

¹La costruzione o l'ampliamento di centri commerciali aventi una superficie di vendita di almeno mq 1000 può essere autorizzata se, per quanto concerne il traffico, sono adempite le seguenti condizioni:

- a) la rete stradale di accesso è adeguata e dispone di una riserva di capacità sufficiente, tenuto segnatamente conto dell'incremento del traffico in generale e di quello procurato dalla nuova costruzione in particolare;
- b) la regolazione della circolazione è garantita dal profilo tecnico;
- c) il numero dei posteggi è sufficiente al fine di garantire la fluidità e la sicurezza della circolazione;

d) il proprietario assume le spese per la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture necessarie per l'allacciamento del centro, in particolare per l'adattamento della rete stradale interessata; gli oneri sono stabiliti nel permesso di costruzione o in una decisione preliminare separata, oppure in una speciale convenzione.

²Quando il loro uso ha conseguenze analoghe sul traffico, le restrizioni del primo capoverso sono applicabili anche ad altri tipi di costruzioni e di utilizzazione dei fondi.

Il GL GGT esamina tutte le domande di costruzione relative ad edifici che hanno un forte impatto sul territorio, verificando le condizioni cui deve adempiere un grande generatore di traffico in termini di incidenza territoriale, impatto sulla rete viaria e immissioni di inquinanti nell'ambiente; esso fornisce all'Ufficio delle domande di costruzione le basi per una decisione coordinata e ponderata.

Nel concreto sono applicati, caso per caso, in particolare gli articoli 71 e 71a LALPT e 53 legge sulle strade e le disposizioni del diritto federale sulla protezione dell'ambiente (segnatamente art. 11 ss. LPamb e OIAT). Queste norme, che codificano condizioni particolari per il rilascio della licenza, si riferiscono a fattispecie simili, ma non del tutto identiche e fra loro non perfettamente coordinate. In tale regime giuridico anche la terminologia non è univoca: la LALPT parla di edifici e impianti con rilevante incidenza sull'organizzazione territoriale e in particolare di grandi superfici di vendita; la legge strade, viceversa, di centri commerciali. La LALPT definisce grandi superfici di vendita le strutture che presentano una superficie utile lorda di almeno 1000 mq e le sottopone al regime qualificato dell'articolo 71 (obbligo di allacciamento al trasporto pubblico, ponderazione dell'eventuale carico ambientale aggiuntivo, rispetto della funzionalità della rete stradale esistente ed assunzione di eventuali costi di ampliamento) completato con l'obbligo di presentare una valutazione socio-economica relativa all'influsso che la grande superficie di vendita può avere riguardo alla sussistenza dei negozi negli insediamenti circostanti (art. 71a LALPT e 28 RLALPT). L'articolo 53 della legge strade parla invece di centri commerciali, qualificati tali se presentano una superficie di vendita (e non SUL) di almeno 1000 mq. Esso pone una serie di criteri abbastanza severi che non forniscono però una visione d'insieme, ma si limitano a garantire l'esercizio, la funzionalità e la sicurezza dell'infrastruttura stradale.

Occorre riconoscere che, grazie al lavoro del GL, si è dato avvio ad una prassi univoca che ha anche migliorato la collaborazione fra i diversi servizi coinvolti (pianificazione, trasporti e UDC). Soprattutto, sono state meglio integrate in una valutazione complessiva le esigenze legate alla protezione dell'ambiente, dando più coerenza ai preavvisi cantonali sulle singole domande di costruzione. Nondimeno, proprio l'applicazione caso per caso dei disposti ha evidenziato i limiti di tale modo di procedere: l'esame separato di singoli progetti non consente un giudizio completo della situazione viaria e ambientale di un intero comparto; da qui l'esigenza di affrontare il fenomeno in un contesto integrato di pianificazione territoriale.

La politica dei grandi generatori di traffico nella scheda R8

La strategia cantonale in materia di GGT che propone la scheda R8 è riassumibile in due direttrici: d'un canto la pianificazione positiva di ubicazioni in cui sono potenzialmente ammessi i GGT (comparti e centri dei poli urbani) dall'altro la formulazione di criteri per la pianificazione locale.

Nella sua parte descrittiva la scheda qualifica i grandi generatori di traffico ed enumera i problemi ingenerati dal fenomeno; essa spiega poi come l'approccio di tipo ambientale non sia sufficiente ad una loro gestione efficace. Le soluzioni basate sul solo rispetto dei valori d'immissione dell'OIF e dell'OIAT possono infatti produrre effetti perversi, ad esempio una dispersione dei GGT in settori marginali. Fra le sfide di una corretta pianificazione v'è quella di concentrare e densificare le attività con forte generazione di traffico in comparti idonei a uno sviluppo commerciale, oppure ricreativo e sportivo.

Nella sua parte vincolante la scheda stabilisce quindi:

- la definizione di Grande generatore di traffico;
- i criteri d'individuazione dei comparti per GGT;
- le ubicazioni potenzialmente idonee;
- i criteri per la pianificazione delle utilizzazioni nei comparti per GGT;
- i criteri per la medesima pianificazione nei centri dei poli urbani;
- gli indirizzi per il resto del territorio cantonale;
- le eccezioni per singoli GGT.

La scheda propone una duplice definizione di GGT, anzitutto di tipo quantitativo (numero di movimenti veicolari giornalieri e superficie utile lorda dell'impianto) e poi di tipo qualitativo, fornendo un elenco delle tipologie di GGT. Per le ubicazioni potenzialmente idonee, il Cantone ha individuato d'un canto dei comparti specifici (Tenero-Brere, Riazzino, Cadenazzo-S.Antonino, Castione, Vedeggio, Pian Scairolo, Mendrisio-S.Martino, Bisio-Serfontana) e dall'altro i centri dei poli urbani (Lugano, Locarno, Bellinzona, Chiasso, Mendrisio e Biasca); all'interno di tutte queste aree i Comuni devono definire precise regole di uso del territorio. Il regime della pianificazione territoriale serve per garantire un'effettiva possibilità d'insediamento dei GGT e deve disciplinare almeno la delimitazione del comparto, l'assetto urbanistico, la capacità massima di traffico e la compatibilità ambientale, il trasporto pubblico e la possibilità di un suo potenziamento, l'allacciamento alla rete viaria principale e di servizio, le attività ammesse e le quantità edificatorie e la regolamentazione dei posteggi con l'obbligo di pagamento. Nel resto del territorio cantonale, la pianificazione locale delle zone per attività e per il tempo libero deve assicurare che non si formino delle concentrazioni tali da configurarsi come GGT. Il regime d'eccezione per l'insediamento di singoli GGT non commerciali infine (ad esempio impianti per lo sport e il tempo libero) prescrive il sussistere di un importante interesse cantonale e l'assenza di possibili ubicazioni alternative.

Parallelamente all'elaborazione della scheda si è provveduto a consolidare misure di gestione dei GGT nel Piano di risanamento dell'aria, adottato dal Consiglio di Stato il 12 giugno 2007. Di rilievo in particolare gli "Strumenti di pianificazione territoriale per uno sviluppo sostenibile", pacchetto di misure che prospetta l'adozione dei seguenti provvedimenti: revisione coordinata di PD e PRA (scheda TR 1.1); sviluppo di strategie attorno ai centri commerciali e ai grandi generatori di traffico (scheda TR 1.2); disposizioni per l'insediamento, il risanamento e la gestione di strutture a forte affluenza (scheda TR 1.3); criteri di valutazione per le domande di costruzione relative alle strutture a forte affluenza (scheda TR 1.4). V'è poi la scheda TR 3.6 che prospetta l'introduzione di tasse d'uso dei posteggi privati ad uso pubblico o aziendale.

La soluzione legislativa proposta

Con questo nuovo capitolo, che trova fondamento nel lavoro svolto sulla scheda e nell'esame quotidiano delle licenze, conferiamo ai GGT un quadro legislativo proprio.

Nel merito si crea una disciplina per tutti i generatori di traffico - cioè quegli edifici e impianti che hanno in comune un importante impatto territoriale e il fatto di creare problemi di viabilità - conferendo d'un canto base legale esplicita e dettagliata ai grandi generatori di traffico (definizione, regime della pianificazione dell'utilizzazione, regime d'autorizzazione ed eccezioni) e regolando d'altro canto in modo meno rigoroso gli impianti con rilevante afflusso di pubblico, cioè i generatori di traffico più modesti.

Questa soluzione risponde almeno in parte alla mozione "Misure per contenere il traffico privato generato dai centri commerciali", del 30 maggio 2005 di Raul Ghisletta e

cofirmatari, che chiedeva in particolare di sancire l'obbligo dell'accessibilità di tali centri con il trasporto pubblico. La scheda R8 - che stabilisce i comparti idonei ai GGT - e le norme qui proposte - che ne disciplinano con precisione il regime pianificatorio e costruttivo - rispondono nel merito a tutte le istanze di fondo della mozione "Attuazione di un piano d'utilizzazione cantonale (PUC) riguardante l'ubicazione di grandi generatori di traffico" presentata il 22 ottobre 2007 da Giuseppe Arigoni, la quale si può considerare evasa in questa forma.

Art. 71 Definizioni

La definizione di generatore di traffico si fonda sulla constatazione che tale è un impianto che provoca un impatto sulla viabilità, sull'ambiente e sull'organizzazione territoriale; la distinzione fra generatori e grandi generatori di traffico avviene poi a livello quantitativo.

Per il capoverso 1 sono considerate grandi generatori di traffico quelle costruzioni la cui superficie utile lorda è uguale o maggiore a 1'500 mq o che generano un traffico giornaliero medio nei giorni di apertura (TGM-apertura) uguale o maggiore a 1'000 movimenti/giorno. La definizione propone due criteri quantitativi, uno legato al traffico indotto, l'altro basato sulla superficie utile lorda dell'impianto. Per il primo parametro è considerata problematica una soglia di circa 1'000 movimenti veicolari al giorno. Il secondo parametro si riferisce alla dimensione dell'impianto, che può influire sul potenziale d'attrattiva dello stesso ed ha un impatto paesaggistico e urbanistico. L'esperienza insegna che va considerata critica una soglia di superficie di vendita attorno ai 1000 mq, ossia all'incirca 1500 mq di SUL. La definizione quantitativa ha il pregio della facilità dell'applicazione, ma va completata con una definizione di tipo qualitativo, ad esempio le classiche tipologie di GGT elencate nella scheda: centri commerciali e mercati specializzati; stadi e impianti sportivi; centri turistici attrezzati; attrezzature di svago intensive; attrezzature per il tempo libero e parchi di divertimenti; cinema multi-sala.

Per il capoverso 2 sono generatori di traffico "semplici" le costruzioni che presentano un impatto sull'organizzazione territoriale, ma non raggiungono le soglie critiche dei grandi generatori di traffico, in termini di movimenti veicolari giornalieri e di SUL. Si tratta di impianti di struttura più modesta che provocano un impatto territoriale meno gravoso di quello dei GGT, ancorché il loro utilizzo comporti un'affluenza significativa di pubblico, sia che si tratti di clienti, di visitatori o di spettatori.

La norma elenca le principali tipologie di tali impianti ad importante affluenza di pubblico.

Art. 72 Indirizzi pianificatori

I due primi capoversi disciplinano il regime pianificatorio dei grandi generatori di traffico.

Il capoverso 1 si riferisce alla scheda R8, i cui contenuti di dettaglio sono stati descritti in un capitolo precedente.

Il capoverso 2 definisce il regime minimo della pianificazione delle utilizzazioni nei comparti per GGT; le condizioni ed i vincoli così stabiliti sanciscono l'effettiva possibilità d'insediamento:

- a) la delimitazione del comparto avviene alla scala del PR, conformemente alla delimitazione indicativa che fornisce la scheda. Vanno indicate la capacità massima di SUL e di superficie di vendita (SV) in funzione della capacità massima di traffico del comparto e tenuto conto della tipologia delle attività consentite e dei relativi parametri pianificatori;
- b) il progetto urbanistico definisce l'assetto del comparto, con particolare riguardo alla qualità degli spazi pubblici e dei percorsi pedonali e ciclabili;

- c) la capacità massima di traffico del comparto - cioè il volume di traffico giornaliero medio nei giorni di apertura - è stabilita tenuto conto della capacità della rete viaria principale e di quella di servizio del comparto, dell'allacciamento al trasporto pubblico e degli obiettivi cantonali in materia di protezione dell'ambiente;
- d) il comparto deve essere adeguatamente allacciato alla rete viaria di ordine superiore, avere una rete di servizio interno sufficiente e una buona rete di percorsi pedonali e ciclabili, con l'accessibilità pedonale delle fermate del trasporto pubblico;
- e) il comparto deve essere integrato nella rete del trasporto pubblico, con un servizio commisurato all'affluenza del pubblico, le possibilità di potenziamento dello stesso e le relative modalità di partecipazione dei promotori;
- f) la regolamentazione dei posteggi avviene conformemente al Regolamento cantonale posteggi privati, con la possibilità di un sistema di gestione comune dei posteggi del comparto.

Il capoverso 3 si riferisce ai generatori di traffico semplici e stabilisce un regime pianificatorio meno severo rispetto a quanto previsto per i GGT. L'articolo concretizza gli "Indirizzi per il resto del territorio cantonale" e tratta delle condizioni minime che la pianificazione locale deve ottemperare nelle zone di PR destinate alle attività lavorative ed al tempo libero, al di fuori dei comparti GGT. Si richiamano in particolare i due principi, applicati anche ai comparti GGT, dell'integrazione della zona nella rete dei trasporti pubblici e della regolamentazione dei posteggi.

Art. 73 Regime d'autorizzazione

Questa norma stabilisce le condizioni per il rilascio di una licenza di costruzione o trasformazione di grandi generatori o generatori di traffico; si tratta di principio del corrispettivo in sede edilizia del regime della pianificazione delle utilizzazioni.

Per il capoverso 1 relativo ai grandi generatori di traffico, il progetto deve ottemperare tutte le condizioni che il piano regolatore ha stabilito in ossequio all'articolo 72 cpv. 2 (lett. a) e il proprietario del terreno deve partecipare alle spese generali d'infrastruttura (lett. b).

Il principio della partecipazione alle spese era già parzialmente disciplinato dall'art. 53 legge strade e praticato mediante convenzione. Nel nuovo regime il proprietario del terreno è chiamato a partecipare alle spese per la costruzione e l'esercizio di tutte le infrastrutture di mobilità, in proporzione al beneficio che trae il suo GGT dall'intervento. Si tratta delle spese di costruzione della rete stradale, ma anche della rete pedonale e ciclabile e di quella del trasporto pubblico (con le relative fermate); fra le spese d'esercizio del trasporto pubblico vanno ad esempio considerate la quota parte per il servizio bus che passa davanti al GGT o le spese di semaforizzazione. Il proprietario partecipa inoltre alle spese di sistemazione urbanistica, cioè agli interventi di riqualifica dello spazio pubblico, come l'arredo o l'alberatura del comparto; gli importi dovuti dal singolo proprietario sono stabiliti dall'autorizzazione a costruire o mediante contratto di diritto pubblico.

Per il capoverso 2 la licenza edilizia per i generatori di traffico è rilasciata se sono adempite tutte le condizioni di PR di cui all'art 72 cpv. 3.

Il capoverso 3 fissa un onere di tipo temporale per ambo i tipi di autorizzazione, ogni licenza deve stabilire che l'allacciamento alla rete viaria e l'integrazione nella rete dei trasporti pubblici siano realizzati al più tardi con l'entrata in esercizio dell'impianto.

Art. 74 Eccezioni per grandi generatori di traffico

Il capoverso 1 stabilisce il divieto assoluto di edificazione di GGT di tipo commerciale al di fuori delle ubicazioni stabilite dal PD.

Il capoverso 2 disciplina la fattispecie dell'eccezione per la costruzione di GGT di tipo non commerciale al di fuori delle ubicazioni stabilite, pensata per impianti per lo sport ed il tempo libero (ad esempio lo stadio del Ticino). Essa deve rispondere a importanti bisogni d'interesse cantonale o di sviluppo regionale e non essere situabile in alcun'altra ubicazione alternativa. La pianificazione di un simile comparto deve avvenire tramite variante di piano regolatore e adempiere alle condizioni poste dall'articolo 72 cpv. 2.

Per il capoverso 3, se è concessa l'autorizzazione eccezionale, l'ente pubblico non deve sopportare alcuna spesa; spetterà quindi al proprietario assumere tutti i costi di costruzione ed esercizio delle infrastrutture e di sistemazione urbanistica.

TITOLO III - STRUMENTI DI POLITICA FONDIARIA E PROMOZIONALE

I nuovi accenti nella politica fondiaria

Se v'era una carenza riscontrabile nella LALPT, era certamente quella della pochezza di strumenti promozionali rispetto all'impianto dei vincoli prescritti.

Eppure, proprio una politica fondiaria attiva degli enti pubblici, fondata su pochi strumenti e sostenuta da sufficienti mezzi finanziari, risulta in prospettiva indispensabile. In effetti, senza il salto qualitativo che coniuga l'elemento promozionale ed una effettiva disponibilità finanziaria, la disciplina pianificatoria e lo sviluppo territoriale rischiano di limitarsi ad enunciazioni teorico-normative.

Nell'intento di trovare soluzioni concrete ed efficaci, abbiamo quindi verificato la zona edificabile d'interesse comunale conosciuta dalla LALPT ed esaminato gli strumenti di politica fondiaria praticati in altri Cantoni o altri Stati. Si sono considerati i contratti, le zone con obbligo di pianificazione ulteriore dei Cantoni Berna e Grigioni, i programmi integrati d'intervento della Lombardia, la fondazione per i terreni industriali del Canton Ginevra ed i certificati per l'uso dei terreni.

Proponiamo qui una normativa che è in parte una novità ed in parte riprende e rilancia istituti già conosciuti, una soluzione che ci sembra rispondere in modo adeguato alle esigenze della nostra realtà.

Creiamo anzitutto una base legale, sin qui inesistente, per i contratti, considerato l'impiego viepiù frequente di convenzioni al di fuori di un quadro normativo definito. Quali strumenti di politica fondiaria proponiamo la permuta generale come strumento di riordino fondiario in zona edificabile (ricomposizione particellare), una norma generale di acquisizione dei terreni e la rinnovata zona edificabile d'interesse comunale. Infine, come descritto al capitolo "Excursus: la pianificazione concordata fra pubblico e privato", pur rinunciando a proporre un nuovo strumento, abbiamo creato le basi legali e gli spazi necessari per una pianificazione concordata fra pubblico e privato nel contesto della disciplina rinnovata del piano di quartiere obbligatorio (art. 53 cpv. 3) e del piano particolareggiato cosiddetto a due fasi (art. 51 cpv. 2, prima semifrase).

L'accenno agli strumenti promozionali richiama il tema dei mezzi finanziari e le eventuali nuove possibilità di finanziamento della pianificazione. Si tratta di questioni attuali e dibattute che potrebbero essere affrontate in un messaggio successivo, con la proposta di una normativa sul prelievo di plusvalenze derivanti da determinati atti pianificatori (si veda anche il capitolo "I nuovi accenti e le prospettive riguardo agli strumenti finanziari").

Capitolo primo - CONTRATTI

Art. 75 Contratti di diritto pubblico

Accanto all'atto giuridico unilaterale, in particolare la decisione, la dottrina e la giurisprudenza riconoscono la possibilità di stipulare atti bilaterali, cioè contratti di diritto pubblico, nella prassi definiti spesso convenzioni. Il contratto - sia esso di diritto pubblico o di diritto privato - è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere un rapporto giuridico. La bilateralità, cioè l'elemento consensuale riferito alla creazione di reciproci diritti e obblighi è quindi un aspetto essenziale dell'istituto del contratto di diritto pubblico. La bilateralità è anche uno dei principali criteri di distinzione fra il contratto di diritto pubblico e la decisione amministrativa, mentre esso si distingue da quello di diritto privato per la materia oggetto dell'accordo.

Un contratto è di diritto pubblico ai sensi del capoverso 1 quando ha per oggetto l'adempimento di un compito pubblico o di materie regolate dal diritto pubblico.

Possono cambiare le parti contraenti e allora si distinguono i contratti fra enti pubblici nell'ambito delle loro competenze (ad esempio accordi di collaborazione o convenzioni per la raccolta dei rifiuti o la depurazione delle acque), o i contratti fra ente pubblico e privato (ad esempio accordi d'espropriazione o convenzioni d'urbanizzazione). Dottrina e giurisprudenza riconoscono in linea di massima all'ente pubblico la facoltà di stipulare contratti amministrativi con privati per regolare rapporti retti dal diritto pubblico, analoga facoltà è prevista dall'art. 193 LOC per lo svolgimento di compiti di natura pubblica locale (Decisione TCA 52.97.00334 dell'8 maggio 1998, cons. 2).

Qui proponiamo una base legale esplicita per questo tipo di accordi, di per sé ammissibili solo a determinate condizioni; creando un quadro normativo sintetico e univoco per uno strumento che viene utilizzato sempre più spesso anche nella pianificazione territoriale.

La conclusione di simili contratti presuppone due elementi fondamentali: l'ammissibilità del metodo contrattuale e l'ammissibilità del contenuto.

Contratti di diritto pubblico possono essere stipulati solo se la legge conferisce all'ente pubblico spazi di manovra sufficienti, cioè se c'è un margine per una pattuizione contrattuale sull'oggetto (lettera a, la qual cosa è esclusa se la legge prescrive esplicitamente o implicitamente la decisione) e se la forma contrattuale risulta la più adatta, cioè più idonea della decisione amministrativa, per realizzare l'interesse pubblico (lettera b). Risulta quindi chiaro che l'ente pubblico non è libero nella scelta della modalità operativa, ma deve cumulativamente realizzare queste condizioni. Inoltre, la conclusione di un contratto può avvenire solo nei limiti imposti dal principio di legalità, limiti da riferire al fatto che l'azione dell'ente pubblico deve essere conforme all'ordinamento giuridico vigente. Il contenuto del contratto non può quindi contravvenire a norme di legge (lett. c).

Fra i motivi più ricorrenti per la scelta della forma contrattuale v'è il fatto di mirare ad un impegno reciproco duraturo (ad esempio nel caso del trasferimento di compiti amministrativi a privati), oppure se l'interesse pubblico esige che l'autorità si assicuri prestazioni alle quali il privato non potrebbe essere costretto mediante decisione (quale forma di collaborazione fra pubblico e privato). Un'altra motivazione consiste nell'eliminazione di incertezze giuridiche o fattuali, concludendo un accordo transattivo.

In materia di sviluppo territoriale si può pensare a contratti d'espropriazione, contratti d'urbanizzazione, ma non a contratti d'azzonamento in quanto tale; che un'area debba diventare edificabile o meno si decide esclusivamente secondo criteri pianificatori.

A mo' di paragone con altre realtà, si può dire che il Canton Grigioni ha adottato il principio della pianificazione cooperativa: " Gli enti di pianificazione possono concludere accordi con privati, in particolare in merito allo svolgimento temporale delle pianificazioni, la qualità dell'insediamento auspicabile, il momento dell'esecuzione di progetti di costruzione e l'adeguata compensazione di vantaggi e svantaggi dovuti alla pianificazione. Se gli accordi

riguardano oggetti che sono parte del contenuto minimo di una pianificazione, questi sottostanno alla riserva della decisione delle autorità competenti per l'emanazione e l'approvazione della pianificazione" (art. 4 cpv. 2 legge sulla pianificazione territoriale del Canton Grigioni). In Austria è praticato il contratto urbanistico (la "Vertragsraumordnung") che conferisce ai Comuni la possibilità di obbligare i proprietari ad un certo comportamento nel caso di azzonamento dei loro fondi, ad esempio costruendo entro un certo lasso di tempo o mettendo a disposizione alloggi a pigione moderata.

Il capoverso 2 disciplina la competenza di contrarre.

A livello cantonale la sottoscrizione di contratti di diritto pubblico spetta al Consiglio di Stato e per esso alle istanze delegate conformemente al Regolamento sulle deleghe di competenze decisionali del 24 agosto 1994. Il Gran Consiglio, dal canto suo, approva le convenzioni di diritto pubblico di carattere legislativo e quelle che comportano una spesa soggetta a referendum (art. 59 cpv. 1 lett. q, Cost. TI).

A livello comunale, per la competenza di contrarre e la procedura fa stato l'articolo 193 della legge organica comunale del 10 marzo 1987. Questa norma conferisce al Comune facoltà di sottoscrivere convenzioni con enti pubblici o privati per svolgere compiti di natura pubblica locale ed era stata voluta per chiarire la complessa tematica della collaborazione intercomunale. La competenza per la stipulazione di una convenzione o contratto di diritto pubblico spetta di regola all'organo legislativo: "La stessa - convenzione ndr. - dev'essere adottata dall'assemblea o dal consiglio comunale secondo le modalità previste per il regolamento comunale, salvo i casi di esclusiva competenza municipale" (art. 193 cpv. 3 LOC). Si tratta di una modalità che comporta l'ossequio delle formalità per la deliberazione del legislativo (messaggio, rapporto, quorum di maggioranza semplice), l'esposizione all'albo per l'esercizio dei diritti di ricorso e di referendum e successivamente, trascorsi infruttuosamente i termini di esposizione, l'approvazione da parte del Consiglio di Stato (art. 188 LOC).

Capitolo secondo - POLITICA FONDIARIA

Sezione 1 - Ricomposizione particellare

Il concetto di ricomposizione particellare cui si riferisce l'articolo 20 LPT è generale: esso concerne tutte le forme di riunione particellare previste dal diritto federale o cantonale che possono contribuire alla realizzazione dei piani d'utilizzazione. Fra queste la rettifica dei confini, la ricomposizione particellare di terreni edificabili e il raggruppamento terreni.

Si tratta di un mezzo importante di attuazione della pianificazione del territorio, che ha lo scopo di definire l'assetto delle proprietà in un determinato perimetro, in modo da dare ad ogni terreno una forma che ne consenta il miglior uso possibile.

A livello cantonale il tema è disciplinato dalla legge cantonale sul raggruppamento e la permuta dei terreni del 23 novembre 1970 (LRPT), che prevede gli strumenti del raggruppamento terreni a carattere generale, della ricomposizione particellare, della permuta generale e della rettifica dei confini.

La LRPT ha praticamente esaurito il suo compito principale consistente nel riordino fondiario generale a fini agricoli ed in vista della misurazione ufficiale, con il tempo la parte della normativa che riguarda il raggruppamento terreni a carattere generale diverrà obsoleta. Restano invece attuali gli articoli che si riferiscono alla permuta generale, introdotti in legge negli anni novanta per facilitare la procedura di ricomposizione nei piani d'utilizzazione. È proprio la ricomposizione particellare in un comprensorio delimitato all'interno della zona edificabile il caso di maggior interesse in vista di uno sviluppo territoriale sostenibile a livello locale. Dal punto di vista dell'efficacia, occorre migliorare il coordinamento fra le procedure di pianificazione e di riordino fondiario, mirando idealmente ad un'unica pubblicazione sia per gli atti pianificatori che per le operazioni di

ricomposizione; occorre comunque garantire come minimo che la nuova destinazione dei terreni sia in vigore al momento dell'attribuzione dei nuovi fondi ai proprietari.

Con questa proposta vincoliamo i Comuni a fissare nel piano regolatore alcuni principi essenziali di permuta generale, favorendo così il massimo coordinamento fra le procedure di pianificazione e di permuta.

Art. 76 Definizione e scopo

Il capoverso 1 definisce la ricomposizione particellare come operazione volta a dare ad ogni terreno una forma che ne consenta il miglior uso possibile in ordine all'edificazione prevista dal piano.

Per il capoverso 2 la ricomposizione particellare è finalizzata a migliorare l'uso del suolo edificabile e a concretizzare gli obiettivi del piano.

Dal punto di vista operativo avviene uno scambio cosiddetto forzoso fra proprietari, ognuno dei quali si vedrà attribuire un fondo di valore identico a quello che possedeva nello stato precedente; eventuali differenze sono compensate con un conguaglio in denaro. Nella maggior parte dei casi, all'atto della ricomposizione particellare vengono realizzati lavori d'urbanizzazione, per i quali il terreno necessario è riservato mediante deduzione proporzionale su ogni fondo, senza bisogno quindi di ricorrere all'espropriazione formale.

Art. 77 Procedura

Il capoverso 1 fa riferimento a strumenti e procedure della LRPT.

Il raggruppamento terreni a carattere generale (art. 11 ss. LRPT) si applica quando sono da risolvere problemi agricolo-forestali che richiedono altre opere di miglioria fondiaria (ad esempio la costruzione di una strada); si tratta di una procedura lunga e complessa, condotta obbligatoriamente da un Consorzio. La ricomposizione particellare (art. 48 ss. LRPT) si attua principalmente all'interno delle zone edificabili, designando di regola il Comune quale ente esecutore; la procedura è complessa e segue per analogia quella del raggruppamento terreni. La permuta generale ha lo scopo di migliorare l'uso del terreno edificabile entro un comprensorio limitato (art. 83a LRPT) ed è caratterizzata da una procedura relativamente semplice e veloce (art. 89 ss. LRPT). La rettifica dei confini infine permette di modificare il tracciato di confini irregolari che non consentono un'edificazione razionale; essa segue la procedura di permuta (art. 98 ss. LRPT).

Il capoverso 2 informa che la ricomposizione può riguardare in tutto o in parte la zona edificabile; la seconda semifrase riprende inoltre l'obbligo di stabilire mediante piano regolatore il perimetro dei fondi soggetti al vincolo di ricomposizione particellare (art. 28 cpv. 2 lett. c LALPT).

Il capoverso 3 stabilisce il principio del miglior coordinamento possibile fra le procedure di piano regolatore e di permuta generale.

Lo strumento della permuta generale (artt. 83a, 87, 93, 94a, 96 LRPT) è stato introdotto in legge nel 1991 per rispondere alle esigenze della pianificazione, perché consente di procedere a modifiche dell'assetto fondiario senza dover seguire l'iter lungo e complicato della ricomposizione particellare. Con questo istituto il Consiglio di Stato può decidere, su proposta dei Comuni o d'ufficio, l'esecuzione di permute concernenti più particelle ubicate in un comprensorio d'estensione limitata, cioè tale da non richiedere l'adozione di altre procedure (art. 83a LRPT). La procedura prevede la decisione del Consiglio di Stato (d'ufficio nell'ambito dell'approvazione del piano regolatore), la definizione del comprensorio da parte del Municipio che funge da ente esecutore, l'intimazione del

progetto di permuta generale ai proprietari, il ricorso al perito distrettuale e poi al Tribunale amministrativo e infine l'iscrizione nel registro fondiario (art. 94a LRPT).

Come detto, le due procedure sono coordinate al meglio se la permuta generale si basa su alcuni principi di fondo già stabiliti in sede d'approvazione del PR; si tratta in particolare della definizione e delimitazione del perimetro interessato dalla permuta, della definizione delle superfici da acquisire tramite deduzione collettiva per destinarle ad opere d'interesse pubblico (strade, posteggi, sentieri), dell'indicazione di massima del valore dei fondi e del concetto di riattribuzione dei fondi permutati. Il regolamento disciplinerà nel dettaglio questi aspetti. Dopo l'entrata in vigore del piano regolatore, la modifica fondiaria tramite permuta avverrà come semplice operazione geometrica, attuabile in tempi brevi; nella pratica diverse operazioni di questo tipo sono state portate a termine con esito positivo.

Sezione 2 - Acquisizione di terreni e zona edificabile d'interesse comunale

L'articolo generale di politica fondiaria e le norme relative alla zona edificabile d'interesse comunale (ZEIC) formano un tema unitario.

La ZEIC riprende in particolare il principio generale della politica fondiaria e lo concretizza nel settore della promozione della residenza primaria. Si tratta di uno strumento che il legislatore del 1990 aveva consegnato ai Comuni, come vero e proprio principio operativo di politica fondiaria a livello locale. Da allora, diciassette Comuni hanno adottato una normativa di questo tipo e, di queste, solo una decina risultano realizzate; due casi sono in fase avanzata di attuazione e cinque sono bloccati per motivi perlopiù connessi al costo d'acquisto dei terreni. Le zone edificabili d'interesse comunale realizzate nel Cantone consentono di esprimere comunque un giudizio globalmente positivo riguardo ad un istituto ben praticato soprattutto in Comuni di piccole dimensioni, ubicati nelle aree della corona dell'agglomerato o in quelle del retroterra e di montagna. Vogliamo quindi rilanciare lo strumento in particolare a beneficio delle realtà territoriali più modeste, chiarendone la disciplina e promuovendone la pratica presso i Comuni interessati, mediante una direttiva che ne illustri il procedimento d'attuazione, ne spieghi le possibilità di finanziamento e proponga un modello di regolamento comunale.

Art. 78 Acquisizione di terreni

Questo disposto è una norma generale di politica fondiaria che ripropone, semplificandolo, il vecchio articolo 6 della legge edilizia confluito poi nell'articolo 7 LALPT.

Si tratta di continuare a permettere a Cantone e Comuni di acquisire terreni da destinare ad uso pubblico o a scopi d'interesse pubblico, quando l'interesse collettivo lo giustifica, mantenendo la base legale per una possibile politica fondiaria degli enti pubblici.

Sono da considerare terreni destinati a scopi d'interesse pubblico quelli destinati a zone per il tempo libero o degli spazi liberi, a zone agricole, di protezione (paesaggistica o naturalistica) o di riserva; oppure a zone edificabili d'interesse comunale, la cui disciplina è regolamentata nelle norme che seguono. L'acquisizione di tali fondi può avvenire sia a trattative private che in via espropriativa.

Art. 79 Zona edificabile d'interesse comunale a) definizione e scopo

Per il capoverso 1 la zona edificabile d'interesse comunale é una particolare porzione della zona edificabile (Decisione TCA 90.2002.4 del 26 maggio 2003, cons. 4.1) all'interno della quale il Comune interviene sul mercato immobiliare, acquisendo prima e mettendo poi a disposizione delle persone fisiche o giuridiche che ne fanno richiesta e che adempiono i requisiti legali, fondi destinati alla residenza o ad aziende.

Il Comune è quindi autorizzato a procedere ad una sorta di espropriazione per zone, quando non riesca l'acquisizione a trattative private.

Il capoverso 2 descrive le finalità dello strumento, che promuove anzitutto gli intendimenti di carattere sociale del piano regolatore.

La ZEIC favorisce l'insediamento di persone (singoli o famiglie) che intendono stabilirsi durevolmente nel Comune costruendovi la propria abitazione, possibilità che sarebbe loro preclusa in condizioni normali in particolare a causa della rarefazione e soprattutto della tesaurizzazione delle aree edificabili. Il Comune, cui spetta il compito di organizzare razionalmente il proprio territorio, non può limitarsi a prevedere un'area edificabile sufficiente, ma deve anche garantire che il proprio territorio edificabile sia realmente destinato all'edilizia, quando lo esigono i suoi bisogni di sviluppo (Decisione TCA 90.2002.4 del 26 maggio 2003, cons. 3.3).

In questa prima e più importante accezione la ZEIC svolge quindi una funzione di mantenimento e rilancio anche demografico della popolazione residente; naturalmente i terreni per l'abitazione possono essere destinati alla sola residenza primaria. Questo è il tipo di zona edificabile d'interesse comunale sino ad oggi più diffusa. In seconda battuta, la ZEIC può promuovere le finalità di tipo economico del PR favorendo l'insediamento di aziende. Deve trattarsi di aziende destinate ad attività di produzione non intensiva di beni (DT, Proposte di definizioni di zona, settembre 2006, p. 13) legate quindi all'artigianato o all'industria leggera; si pensi ad una falegnameria, un panificio, un'officina meccanica oppure un'industria farmaceutica. A tutt'oggi il solo caso di ZEIC a carattere artigianale è quella del PR di Coldrerio.

Il capoverso 3 evidenzia il carattere d'eccezione della ZEIC, la quale non deve essere la regola, ma va piuttosto prevista unicamente laddove senza di essa il Comune non riesca assolutamente a realizzare armoniosamente il piano regolatore (Decisione TCA 90.2002.4 del 26 maggio 2003, cons. 3.3). La tesaurizzazione del suolo da parte di privati o aziende può portare a situazioni di grave tensione sul mercato fondiario; a queste situazioni le ZEIC offrono un possibile sbocco. Occorre però che l'interesse pubblico alla sua creazione sia veramente qualificato e dimostrato nel caso concreto, non basta quindi che l'ente pubblico voglia espropriare terreni fabbricabili in vista della loro cessione, a prezzo di costo, a favore della popolazione indigena (Decisione TCA 90. 2002.4 del 26 maggio 2003, cons. 4.3).

Art. 80 b) acquisizione

La norma regola l'acquisizione della proprietà, che può avvenire a trattative private o seguendo la procedura di espropriazione. In quest'ultimo caso è dovuta piena indennità, corrispondente al valore venale del terreno espropriato, che si desume in genere dal confronto dei prezzi pagati per beni simili e in analoga situazione poco prima del "dies aestimandi" (Decisione TF 1a 28/2005 del 29 luglio 2005, cons. 2.2).

Come sino ad oggi, il fatto che il Comune debba passare dall'espropriazione per acquisire i terreni, che con l'imposizione del vincolo divengono edificabili, ostacola notevolmente la realizzazione della ZEIC, per la quale oltre alle spese d'espropriazione si impongono di regola dei costi d'urbanizzazione. Il Comune provvederà a reperire eventuali sussidi in base alla legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà del 1974 e relativa ordinanza; esso farà inoltre capo ai necessari crediti bancari.

Art. 81 c) assegnazione di terreni destinati alla residenza primaria

Art. 82 d) assegnazione di terreni destinati ad aziende

Per conseguire le finalità della zona edificabile d'interesse comunale bisogna che i fondi acquisiti dal Comune siano nuovamente venduti o messi a disposizione dei privati.

Le condizioni di assegnazione dei terreni richiamano lo scopo che l'ente pubblico persegue, sono analoghe per privati ed aziende e devono essere adempiute cumulativamente. Decisivo è che chi acquista il terreno intenda d'un canto costituire durevolmente il domicilio o la sede nel Comune, si impegni ad utilizzarlo in modo conforme alla sua destinazione - quindi a costruirvi entro due anni l'abitazione primaria o la sua officina di tipo artigianale o industriale - e infine non disponga già di fondi che potrebbe utilizzare per i medesimi scopi nel Comune stesso o nei Comuni vicini.

Art. 83 e) estensione della cerchia degli assegnatari

Il disposto consente ai Comuni che ne dimostrano reale necessità, di formulare per regolamento condizioni di assegnazione rivolte ad una più ampia cerchia di persone fisiche. Come già in precedenza non si vuol escludere la possibilità che la ZEIC venga eccezionalmente realizzata da cooperative disposte a costruire edifici con più appartamenti, tutti destinati alla residenza primaria. L'eccezionalità mira qui ad evitare qualsiasi rischio speculativo da parte delle persone giuridiche.

Art. 84 f) forma e prezzo di assegnazione

Il capoverso 1 il contratto di compravendita o il diritto di superficie quali modalità dell'alienazione, in ambo i casi il Municipio è esentato per legge dall'obbligo del pubblico concorso.

Per il capoverso 2 il prezzo d'alienazione, rispettivamente il canone del diritto di superficie sono stabiliti dal Municipio per regolamento, tenendo conto:

- a) delle spese di acquisizione dei terreni;
- b) degli interessi passivi sul capitale investito;
- c) delle spese di progettazione;
- d) delle eventuali spese di riordino fondiario e di urbanizzazione.

Da questo importo sono dedotti eventuali sussidi percepiti dal Comune per l'acquisto delle ZEIC; il terreno non può in nessun caso essere venduto o ceduto a un prezzo superiore all'onere sopportato dal Comune.

Art. 85 g) diritto di recupera e di prelazione

I diritti di recupera e prelazione sono i rimedi con cui il Comune si cautela contro l'inosservanza delle condizioni di assegnazione; esso si impegna infatti a creare la ZEIC solo se questa promuove l'interesse generale perseguito dal piano regolatore.

Per il capoverso 1 il Comune ha un diritto di recupera sui fondi assegnati, in caso di inadempienza dell'assegnatario. Si pensi in particolare al caso in cui i terreni siano stati assegnati sulla base di informazioni inveritiere, non siano stati edificati entro due anni dall'assegnazione, oppure se l'assegnatario ha trasferito altrove il domicilio. La recupera è un diritto personale in virtù del quale il Comune venditore può esigere dall'acquirente che gli retroceda la proprietà della cosa venduta; si tratta di un istituto che conferisce al venditore una facoltà di riacquisto, segnatamente un diritto di compera sull'oggetto ceduto (RDAT II - 2002 n. 33, cons. 2.2).

Per il capoverso 2 il Comune ha anche un diritto di prelazione sui fondi assegnati, cioè un diritto di compera prioritario che gli consente di evitare che il terreno sia trasferito ad un terzo.

Il capoverso 3 fissa il prezzo da pagare nel caso di esercizio di uno dei due diritti del capoverso precedente; il plusvalore si compone del valore indicizzato del capitale proprio investito e delle spese di miglioria o valorizzazione dell'immobile stesso. Il regolamento stabilirà i dettagli (art. 86 lett. e).

I due diritti di recupera e prelazione sono menzionati a registro fondiario (capoverso 4).

Art. 86 h) regolamento della zona edificabile d'interesse comunale

Con gli articoli da 79 a 85 la legge stabilisce le principali norme di governo della ZEIC; un regolamento comunale della zona edificabile d'interesse comunale sancirà invece le prescrizioni di dettaglio riguardo all'acquisizione, all'eventuale riordino fondiario, alle condizioni ed al prezzo di assegnazione dei fondi e all'esercizio dei diritti di recupera e prelazione.

TITOLO IV - FINANZIAMENTO DELLA PIANIFICAZIONE E DEL PAESAGGIO

I nuovi accenti e le prospettive riguardo agli strumenti finanziari

Per conseguire risultati tangibili in materia di pianificazione del territorio occorre disporre di tre elementi fra loro armonizzati: un buon progetto tecnico, una pianificazione adeguata e mezzi finanziari sufficienti.

Il modello attuale del finanziamento della pianificazione può essere riassunto con la formula del "ciascuno per sé", anche se non era questa l'impostazione della LALPT originaria. Nella fase cosiddetta d'impulso, infatti, la pianificazione locale è stata promossa con sussidi alle spese di allestimento dei piani regolatori e delle relative prime revisioni. In seguito, ci si è orientati ad una forma di sussidio ai Comuni per interventi sui piani regolatori riconducibili a pianificazioni cantonali o almeno di valenza cantonale (art. 94 LALPT), anche se le misure di risparmio del 2004 non hanno mai consentito l'applicazione di questo modello. Attualmente non v'è alcun contributo finanziario alla pianificazione locale, mentre la pianificazione cantonale (PD e PUC) è finanziata dal Cantone, che per il PUC può chiedere un contributo comunale sino ad un massimo del 50%.

Delle norme di LALPT risultano quindi operative unicamente il principio dell'art. 93 e l'articolo 98 sul contributo comunale al PUC. L'articolo 93a, che con una formulazione complessa e poco chiara si riferisce alla possibile modalità di ripartizione delle spese per studi pianificatori generali di cui si occuperebbero cosiddetti gruppi di pianificazione, non è mai stato applicato dalla sua adozione nel 1995; mentre l'articolo 94 sul sussidio cantonale alla pianificazione locale è stato abrogato nel 2003, togliendo senso ed efficacia anche alle successive norme da 95 a 97 che vanno quindi abrogate.

Proponiamo ora un modello di finanziamento più integrato (nel quale Cantone e Comuni interagiscono con partecipazioni reciproche), con l'idea di incentivare anche nei fatti l'approccio comprensoriale come indirizzo operativo riconosciuto sul piano dei principi. Si pensa principalmente alla partecipazione del Cantone ad una pianificazione locale che sia frutto di una metodologia comprensoriale, mentre i Comuni saranno chiamati a contribuire alle pianificazioni comprensoriali da cui traggono beneficio. Dopo la norma di principio, il capitolo stabilisce le fattispecie dei contributi cantonale e comunale e la relativa disciplina; al finanziamento del paesaggio è dedicato un capitolo a sé stante.

Stiamo affrontando pure il tema della compensazione dei vantaggi derivanti dalla pianificazione, emerso in fase di elaborazione di questo progetto anche perché sollevato da due atti parlamentari. L'idea è quella di proporre un modello che preveda il prelievo di un contributo di plusvalore, sia in caso di nuovo azzonamento sia in caso di importante densificazione. Il tributo sarebbe dovuto dal proprietario del terreno e dovrebbe poi essere destinato ad indennizzare casi di espropriazione materiale e a sostenere misure di sviluppo territoriale come progetti territoriali, progetti di paesaggio, riqualifiche e arredi urbani. La soluzione individuata presenta però delicate implicazioni di natura fiscale, in particolare in merito al rapporto fra il prospettato contributo di plusvalore e la tassa sull'utile immobiliare e necessita quindi di ulteriori, importanti approfondimenti.

Esperate le verifiche e gli approfondimenti di cui s'è detto, la soluzione che emergerà sarà posta in pubblica consultazione in ossequio ad un tema di tale portata e potrà poi, se del caso, confluire in una successiva proposta di completazione della legge sullo sviluppo territoriale, fornendo risposta concreta ad alcuni atti parlamentari. Fra questi l'iniziativa parlamentare generica Quadri del 20 agosto 2008, che chiede una base legale per il prelievo di plusvalenze pianificatorie, e le mozioni 30 maggio 2005 "Misure urgenti per contenere l'irrazionale e galoppante edificazione dei terreni" di Raul Ghisletta e cofirmatari e 27 novembre 2006 "Ridimensionare le zone edificabili" di Mario Ferrari e cofirmatari, nella misura in cui postulano un sostegno ai Comuni che procedono al ridimensionamento delle loro zone edificabili. Con queste considerazioni è per contro da ritenere evasa l'interrogazione parlamentare 3 settembre 2008 "A quando una base legale per poter ripensare il territorio?" dei deputati Bertoli, Ghisletta e Bordoli.

Capitolo primo - Finanziamento della pianificazione

Art. 87 Principio

È qui ripresa la regola precedente per la quale l'ente pubblico che propone il piano è responsabile anche finanziariamente della sua elaborazione ed attuazione; il principio è poi integrato dalle norme seguenti che disciplinano le reciproche partecipazioni.

Art. 88 Contributo cantonale

La nuova norma sul finanziamento cantonale alla pianificazione locale considera in modo più rispondente alla realtà le ricadute di cui beneficia il Cantone nel caso di una pianificazione dell'utilizzazione impostata in modo comprensoriale.

La lettera a) propone un contributo cantonale fino ad un massimo del 30% della spesa per la revisione di piani regolatori coordinata su scala intercomunale (come il PR del Nuovo quartiere di Cornaredo o il PR intercomunale dei Comuni del Pian Scairolo) o per la revisione di piani regolatori di Comuni che si aggregano (ad esempio il PR del Comune di Capriasca); pensando naturalmente al primo PR che dopo l'aggregazione è chiamato a raccogliere in sé in modo omogeneo le precedenti pianificazioni.

La lettera b) prevede invece un sussidio massimo del 50% per le revisioni di piano regolatore ingenerate da progetti di carattere regionale o cantonale, come ad esempio i diversi nodi intermodali del PTL o le sistemazioni delle aree delle stazioni, come Mendrisio o Castione. Con questo importante contributo si vuol far fronte in modo mirato alle nuove spese ingenerate da progetti strategici, ma anche dispendiosi, di portata sovra comunale; il sussidio, che non reintegra il vecchio articolo 94, non è invece pensato per i casi di semplice adeguamento della pianificazione locale alle modifiche intervenute a livello superiore.

Il contributo cantonale e quello comunale che segue sono formulati come contributi facoltativi, per tener conto della delicata situazione finanziaria degli enti pubblici; il

Cantone intende comunque dar seguito al sostegno finanziario prospettato nel caso di tali pianificazioni intercomunali, quando siano adempiute tutte le premesse.

Art. 89 Condizioni del contributo

Le norme della Lst sul finanziamento della pianificazione devono tener conto della legge sui sussidi cantonali del 1994 (Lsuss) e in particolare delle condizioni degli articoli da 5 a 7; sono inoltre applicabili le "Disposizioni comuni della legislazione cantonale in materia di sussidi" sancite al capitolo III della Lsuss.

Per il capoverso 1 il Consiglio di Stato è l'istanza competente per le decisioni sul contributo sino a fr. 500'000.-, importo proposto dal Gruppo di lavoro interdipartimentale costituito dal Consiglio di Stato per rispondere alla mozione 2 dicembre 2008 di Raul Ghisletta "Per una revisione coordinata della Legge quadro sui sussidi e delle leggi settoriali sui sussidi" (art. 7 cpv. 2 lett. e Lsuss.). Vigè poi il principio della commisurazione dell'importo alla capacità finanziaria del destinatario (art. 6 lett. a Lsuss).

I capoversi 2 e 3 si riferiscono alle spese computabili per il calcolo e al principio che impone di subordinare il contributo alla disponibilità dei crediti (art. 7 cpv. 2 lett. b e art. 6 lett. e Lsuss).

Art. 90 Contributo comunale

Questo disposto integra il vecchio articolo 98 LALPT con il principio di una possibile partecipazione comunale alle spese di elaborazione di schede comprensoriali del PD, quando queste comportino un beneficio diretto per il Comune. In questo modo si mira a favorire e sviluppare forme di collaborazione più organica e completa con gli enti locali, comprensive di un loro supporto finanziario, nei casi in cui il loro interesse e vantaggio risulti chiaro.

Il capoverso 1 stabilisce due possibili fattispecie: il nuovo contributo per l'elaborazione di schede comprensoriali della pianificazione direttrice sino ad un massimo del 30% della spesa e il contributo all'elaborazione e attuazione del PUC, sino ad un massimo del 50% della spesa, ripreso dalla LALPT.

Il capoverso 2 distingue riguardo all'autorità competente nella decisione sul contributo, che coincide con quella cui compete l'adozione dello strumento pianificatorio, quindi il Gran Consiglio per la scheda di piano direttore e il Consiglio di Stato per il piano d'utilizzazione. Nel caso del PUC i contributi potranno essere stabiliti dal rapporto di pianificazione (art. 19 cpv. 2 e 24). Sentiti i Comuni interessati, il contributo è fissato in base al loro interesse concreto e alla loro capacità finanziaria.

Per il capoverso 3 la decisione sul contributo è impugnabile davanti al Tribunale amministrativo, come è logico che sia, ritenuto che l'intero piano cantonale d'utilizzazione è ricorribile al TCA (art. 46). Riteniamo di rendere qui impugnabile a livello cantonale anche la corrispondente decisione del Gran Consiglio sul contributo, che sarebbe inutilmente dispendioso deferire unicamente al Tribunale federale. Si tratta di una proposta che vuol conferire la medesima ricorribilità ad una decisione di tipo finanziario e di contenuto analogo, adottata però da autorità diverse.

Capitolo secondo - Finanziamento della tutela e valorizzazione del paesaggio

Il tema della tutela e della valorizzazione del paesaggio necessita una norma di finanziamento a sé stante, perché si riferisce oltre che alle pianificazioni anche ad interventi concreti di gestione, tutela e recupero.

La tutela riguarda i paesaggi esemplari e caratteristici, che incarnano valori universalmente riconosciuti e spesso sono la carta da visita del Ticino e un prodotto da inserire nel circuito delle offerte turistiche. La valorizzazione avviene soprattutto mediante il progetto di paesaggio (si pensi all'iniziativa "Linescio, villaggio terrazzato", promossa dall'APAV e dalla Pro Linescio) e può concernere il sostegno all'agricoltura di montagna, il recupero del territorio agricolo tradizionale, il mantenimento di spazi aperti e la gestione attiva del territorio. La manutenzione e il recupero possono riferirsi a porzioni di territorio come i paesaggi terrazzati, a elementi puntuali e caratteristici che pure meritano un incentivo finanziario da parte dell'ente pubblico, come il rifacimento di tetti in piode, di pavimentazioni e di carraie, oppure a manufatti che testimoniano il nostro passato culturale rurale come le torbe, i mulini, le graa, gli splui, le nevére, i lavatoi o gli acquedotti. Nei lunghi anni in cui è stato in vigore il Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 1940 hanno beneficiato di sussidi cantonali le più disparate componenti del paesaggio costruito tradizionale, in particolare la conservazione e il rifacimento dei tetti in piode, la sistemazione di carraie, selciati e acciottolati, il restauro di muri a secco, mulini, torbe e nevére. Purtroppo, con una modifica del 2003 entrata in vigore il 1° gennaio 2007, questi sussidi che si fondavano sull'articolo 4 DLBN sono stati soppressi per ragioni di contenimento della spesa pubblica, con un risparmio di all'incirca fr. 300'000.- l'anno.

Alla insoddisfacente situazione venutasi a creare pongono rimedio le norme qui proposte, volte a dare attuazione concreta a tutta la nuova politica cantonale del paesaggio.

Dal punto di vista dell'impianto normativo, il finanziamento del paesaggio si apparenta alle norme di finanziamento della LCN e nel merito gli articoli 92 e 93 in particolare ricalcano l'impostazione felice del DLBN che consente di far capo ai sussidi federali predisposti dall'articolo 13 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, assegnati "... solamente se anche il Cantone contribuisce equamente alle spese".

Con questa proposta rispondiamo anche ad una precisa richiesta della mozione 2007 "Per la valorizzazione del paesaggio ticinese".

Art. 91 Principio

L'articolo fissa il principio per cui la tutela e valorizzazione del paesaggio sono finanziate da Cantone e Comuni nell'ambito delle rispettive competenze; ciò significa anzitutto che il finanziamento avviene a dipendenza della classificazione e quindi dell'importanza degli oggetti considerati, che possono essere d'importanza nazionale, cantonale o locale.

Il flusso dei sussidi federali dell'articolo 13 LPN si attesta oggi su tassi variabili da un minimo del 13% per oggetti locali al 28% degli oggetti federali.

Art. 92 Cantone

Per il capoverso 1, al Cantone compete il finanziamento di oggetti d'importanza nazionale e cantonale, facendo capo ai contributi federali, che variano dal 20% al 28%.

Il capoverso 2 stabilisce una perfetta simmetria con quanto prevede l'articolo 34 LCN: i Comuni, che vanno preventivamente sentiti, sono coinvolti nel finanziamento di oggetti d'importanza cantonale sino ad un massimo del 25% della spesa.

Art. 93 Comuni

Il capoverso 1 esplicita la competenza dei Comuni per gli oggetti d'importanza locale del paesaggio naturale o costruito; su questi oggetti il Cantone può assegnare contributi destinati in particolare ai Comuni, ai Patriziati ed alle associazioni di valorizzazione del paesaggio, sino al 50% della spesa.

Merita un cenno il tema della riattazione dei tetti in piode, molto sentito a livello cantonale. Come si diceva, sino al 2007, il Cantone ha sussidiato interventi di questo tipo in 19 Comuni che presentavano insediamenti e nuclei meritevoli di protezione e sostenuto, al di fuori di questi comparti, interventi su singoli oggetti di valore come oratori, chiese e case patriziali.

Con la reintroduzione di questo contributo, il Cantone intende dare un segnale deciso anzitutto in favore di un'immagine di paesaggio ticinese di particolare valore (basti pensare alla bellezza oggettiva di un nucleo di case con i tetti in piode), ma anche come gesto culturale che vuol colmare la mancanza di un sostegno pubblico al restauro di edifici di valore storico non iscritti nell'inventario cantonale dei beni culturali. V'è anche la volontà di sostenere concretamente un'economia di montagna, per la quale la posa di tetti in piode rappresenta una delle più qualificanti specializzazioni, con ripercussioni positive sull'attività dell'edilizia rurale, delle cave e degli artigiani delle piccole imprese locali. Nel caso di domande di finanziamento di rifacimento di tetti in piode, il Cantone interverrà a favore del privato o dell'ente postulante, indipendentemente dalla presenza di un eventuale contributo comunale. Il ripristino del sussidio consente di evadere positivamente e integralmente la mozione "Ripristino del sussidio per il finanziamento cantonale dei tetti in piode" presentata il 21 settembre 2009 da Fabio Badasci e cofirmatari e parzialmente (cioè limitatamente alla richiesta della reintroduzione del sussidio per i tetti tradizionali in piode) la mozione 12 ottobre 2009 di Angelo Paparelli "Sussidio per il rifacimento di tetti tradizionali".

Il capoverso 2 disciplina il finanziamento dell'elaborazione del progetto di paesaggio comprensoriale, strumento che valorizza il territorio ad una scala che va oltre il mero ordine locale e che merita quindi di essere sostenuto dal Cantone con un contributo facoltativo sino al 50% della spesa. L'attuazione delle misure del progetto sono invece finanziate in base alle specifiche leggi settoriali; per una misura come quella della riattazione dei tetti in piode sarebbe pensabile una partecipazione del Cantone in base al capoverso 1.

Il capoverso 3 descrive le condizioni del contributo cantonale, conformate a quanto prescrive la già citata legge cantonale sui sussidi.

Esso è stabilito dal Consiglio di Stato in particolare in base al tipo d'intervento (al fatto cioè che si riferisca a componenti naturali o antropiche del paesaggio come le carraie, i muri a secco, gli edifici non contemplati dalla LBC), alla capacità finanziaria del beneficiario (che deve attivarsi per trovare altre fonti di finanziamento, come sponsorizzazioni o sussidi di fondazioni private) e alla partecipazione della Confederazione. Per i progetti di paesaggio il coordinamento dei finanziamenti avviene con l'intermediazione della Piattaforma paesaggio, organo di coordinamento interdepartimentale.

TITOLO V - PAESAGGIO

Il titolo qui presentato è totalmente nuovo e costituisce il quadro normativo e di riferimento della nuova politica del paesaggio promossa e attuata dal Cantone.

Si tratta, come vedremo, di una politica che vuol porre le basi per valorizzare il paesaggio in quanto componente vitale del patrimonio cantonale, sia per la qualità di vita che garantisce alla popolazione sia per il suo ruolo di risorsa economica.

Il concetto di paesaggio

"Paesaggio" è un termine d'uso comune, di cui ognuno percepisce intuitivamente il significato. Di regola lo si associa ad una veduta bella o spettacolare di un luogo, magari con caratteristiche naturali o agricole, che procura godimento a chi lo osserva. D'altro

canto, il termine paesaggio ha assunto nel tempo connotazioni diverse: inizialmente era legato in particolare alla rappresentazione pittorica del territorio, poi è diventato un'entità descritta secondo i principi delle scienze naturali. Al di là dell'aspetto intuitivo e dello sviluppo storico del concetto, è giocoforza constatare che, non appena si cerca di definirlo, emergono sensibilità e sottolineature differenti.

Per questo motivo abbiamo deciso di riferirci alla Convenzione europea sul paesaggio, sottoscritta dalla Svizzera nel 2000, che definisce il paesaggio come "una determinata parte di un territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni".

La definizione della Convenzione, che sottende alla norma cantonale, è condivisa.

Essa suggerisce anzitutto che il paesaggio è il frutto di un complesso rapporto fra fattori naturali e fattori antropici, esprimendo così la componente dell'interazione tra uomo e paesaggio; esplicita anche l'aspetto percettivo, cioè il fatto che il paesaggio non è costituito dal solo territorio ma anche dall'occhio di chi lo guarda ed in esso vive, una percezione fortemente influenzata da fattori culturali, che può mutare nel tempo. Il paesaggio riflette il rapporto di ogni società con il proprio territorio; esso è dunque ad un tempo componente e frutto della nostra storia, possiede un valore culturale importante e accresce il nostro senso di appartenenza ad un luogo.

Il paesaggio ticinese si trasforma

La politica del paesaggio interessa tutto il territorio cantonale e tutti i tipi di paesaggio che nel nostro Cantone sono diversi e variegati: il paesaggio rurale tradizionale, quello degli insediamenti tradizionali e quello degli insediamenti diffusi, il paesaggio lacustre e fluviale, quello alpino e montano e il paesaggio urbano e moderno.

L'attuale composizione del paesaggio ticinese è la risultante di un lungo processo di trasformazione, le cui tappe, dopo secoli di lenti cambiamenti, si sono susseguite con ritmo sempre più rapido a partire dagli anni cinquanta.

Le trasformazioni sono avvenute principalmente in conseguenza della profonda evoluzione socioeconomica del paese, con la concentrazione della popolazione nei poli urbani e attorno ad essi, accompagnata al contempo dal progressivo indebolimento delle aree periferiche. L'evoluzione degli ultimi cinquant'anni è stata caratterizzata anzitutto dall'espansione degli insediamenti e delle infrastrutture nei fondovalle. La costruzione dell'autostrada ha modificato l'aspetto del paesaggio e ha soprattutto determinato nuovi rapporti geografici in termini di spazio e di tempo. Poi, l'espansione indistinta degli insediamenti nel fondovalle, ha reso uniformi paesaggi un tempo diversi, con un effetto di banalizzazione che viene oggi percepito come degrado; né la qualità urbana dei nuovi insediamenti è tale da permettere un bilancio positivo in termini paesaggistici tra ciò che è andato perso e ciò che si è guadagnato. L'effetto banalizzante degli insediamenti diffusi è stato comunque tamponato dalle specificità morfologiche regionali. Le montagne, le colline, i coni di deiezione, i versanti, i fiumi e i laghi sono e restano elementi forti del nostro paesaggio e concorrono in modo marcato a conferire una chiara identità alle diverse realtà regionali del Cantone. Nel retroterra montano e alpino, la diminuzione delle attività agro-pastorali ha profondamente modificato il rapporto tra superfici coltivate e bosco, a favore di quest'ultimo. L'alternanza tra spazi aperti e boscati tende dunque a scomparire, con sicure perdite dal profilo della diversità biologica per la scomparsa di prati e pascoli e la cancellazione di molte testimonianze del nostro passato contadino. Le acque infine, sono e restano un'ulteriore importante componente del territorio: il Verbano e il Ceresio, i laghetti alpini e prealpini, i fiumi e i torrenti concorrono a caratterizzare in modo marcato e del tutto originale il paesaggio del Ticino.

La trasformazione del paesaggio è avvenuta ed avviene non solo attraverso gli interventi più incisivi, come la costruzione delle infrastrutture, ma anche a seguito di modifiche singolarmente modeste, le quali però sommate le une alle altre nel tempo comportano cambiamenti anche radicali dell'assetto paesaggistico. È peraltro certo che tali trasformazioni, alle quali occorre riconoscere di avere anche comportato indiscusse opportunità di sviluppo, continueranno ad avvenire. Ma ciò che ha contraddistinto l'evoluzione dell'ultimo mezzo secolo è il ritmo crescente di tali trasformazioni: la sfida per il futuro è quindi quella di saper cogliere gli attuali e i prossimi fattori di cambiamento territoriale per anticipare i problemi che potrebbero sorgere e possibilmente governarli anziché subirli.

Gli obiettivi della politica del paesaggio

A fronte di evidenti rischi per la qualità del paesaggio ticinese, il Cantone ha varato una politica integrata del paesaggio con obiettivi chiari, lungimiranti ed attuabili:

1. Promuovere la conoscenza del paesaggio ticinese e delle sue dinamiche di trasformazione.
2. Migliorare l'integrazione degli interessi del paesaggio nelle diverse politiche settoriali che riguardano attività d'incidenza territoriale.
3. Stimolare l'adozione di misure di valorizzazione, in particolare nei paesaggi.
4. Garantire le attività di tutela dei paesaggi esemplari, originali o di particolare valore.

Un cenno alla tutela del paesaggio cantonale sino ad oggi

È utile, prima di commentare gli articoli che caratterizzano il nuovo corso, dare uno sguardo a quanto si è fatto sin qui in materia di paesaggio, sia dal profilo delle idee che da quello normativo.

Gli strumenti

Il periodo che va dagli anni ottanta sino al duemila è caratterizzato a livello internazionale e nazionale da importanti sviluppi, in particolare grazie alla Convenzione europea sul paesaggio e alla Concezione paesaggio svizzero.

Sul piano cantonale, alla fine degli anni novanta si elaborano la Legge sulla protezione dei beni culturali e la Legge cantonale sulla protezione della natura; inoltre si effettuano indagini di tipo concettuale e metodologico sul tema del paesaggio. Non nasce però una vera e propria politica cantonale del paesaggio e gli obiettivi del PD 90 risultano poco incisivi, il tema del paesaggio (distribuito fra diverse politiche settoriali come l'agricoltura, gli insediamenti, le foreste, la natura...) è trattato in maniera disomogenea e mentre si concretizza la tutela delle componenti naturali accade lo stesso al paesaggio urbano e di fondovalle. Anche la pianificazione locale non ha risposto in maniera soddisfacente alle esigenze del paesaggio. D'un canto, la scala del piano regolatore non consente di trattare il tema nella sua adeguata dimensione, dall'altro manca spesso una lettura del paesaggio e di tutte le sue componenti, sulla quale basare poi la proposta pianificatoria; nei fatti il piano del paesaggio del PR è un semplice riporto dei singoli elementi situati fuori zona edificabile: zona agricola, zona boschiva, zona di pericolo, bene culturale, zona di protezione del paesaggio.

Occorre comunque dar atto che, nonostante le debolezze citate, sono stati concretizzati diversi interventi significativi a tutela e promozione del paesaggio. Si pensi al Piano di utilizzazione cantonale del Monte Generoso e ai due PUC del Parco delle Gole della Breggia e del Parco della Valle della Motta. Si pensi, su una scala più circoscritta, alla tutela e fruizione dei laghetti di Muzzano e di Origgio, interessanti casi di intervento in un

contesto perturbano; v'è poi anche il sostegno conferito ad importanti iniziative locali, come la valorizzazione del paesaggio della Val Malvaglia o il recupero dei vigneti terrazzati della bassa Vallemaggia.

Le norme

Le norme di tutela del paesaggio sono disperse in leggi di differente livello, adottate in epoche diverse e fra loro non coordinate.

Il Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio (DLBN)

Il DLBN è del 16 gennaio 1940 e, come il nome stesso lascia intendere, pone l'accento sugli aspetti estetici e formali del paesaggio. Il suo Regolamento d'applicazione del 22 gennaio 1974 codifica diversi strumenti della protezione e stabilisce le autorità e le competenze, in particolare della Commissione delle bellezze naturali e del paesaggio (CBN). Il DLBN e il Regolamento sono la normativa cantonale di riferimento per la protezione del paesaggio dal punto di vista estetico.

Tra gli oggetti della protezione il DLBN annovera i punti di vista, i siti pittoreschi e i paesaggi ed i panorami pittoreschi. Gli strumenti principali di questa legge sono il divieto di deturpazione dei paesaggi e dei panorami pittoreschi (art. 2 cpv. 2 DLBN) e subordinatamente il divieto di alterare o distruggere i punti di vista ed i siti pittoreschi senza il consenso dell'autorità governativa (art. 2 cpv. 1 DLBN). La prassi giurisprudenziale del Tribunale amministrativo ha più volte ripreso questi concetti, definendo in particolare deturpante ciò che produce un effetto notevolmente sfavorevole sul quadro del paesaggio, cioè il verificarsi di un contrasto notevolmente molesto con ciò che esiste. La delimitazione dei siti e dei paesaggi pittoreschi nell'ambito dei piani regolatori comunali (art. 5 RBN) fa scattare l'obbligo di sottoporre le domande di costruzione all'approvazione dell'Autorità cantonale, oltre che al giudizio comunale. I piani speciali di protezione dell'art. 8 DLBN, detti anche piani regolatori cantonali di protezione delle bellezze naturali e del paesaggio, hanno trovato ad esempio applicazione con l'istituzione della prima protezione dei laghetti di Muzzano e Origlio.

I concetti fondanti di questo decreto, concepito per proteggere e vincolare in maniera conservativa un paesaggio cantonale pittoresco, non sono però mai mutati nel tempo, né si è mai andati oltre una visione conservativa del paesaggio costruito. Attualmente poi il DLBN, privato della normativa di tutela delle componenti naturali confluita nella legge cantonale sulla protezione della natura, è ridotto a ben poca cosa.

La Legge sulla protezione dei beni culturali (LBC) e la Legge cantonale sulla protezione della natura (LCN)

La legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 presenta diverse novità rispetto alla precedente normativa di protezione dei monumenti storici.

Il concetto di bene culturale della LBC comprende ogni testimonianza materiale dell'attività umana, che rivesta in qualche modo interesse per la collettività; esso include quindi anche il patrimonio costruito del nostro paese. La LBC opera con due sistemi di protezione, a seconda del tipo di bene protetto. I beni immobili sono tutelati nel contesto della pianificazione del territorio, secondo un modello detto della "conservazione integrata". Per i beni mobili la legge codifica quanto avviene nella pratica, ove i musei, gli archivi e le biblioteche istituite o riconosciute dal Cantone custodiscono questi beni, svolgendo un ruolo essenziale nella loro salvaguardia. Vi sono importanti punti d'intersezione con la tematica del paesaggio, poiché la LBC si applica anche a parchi e giardini storici (considerati beni culturali immobili) e a comparti monumentali o nuclei di pregio. Questa

legge prevede poi la possibilità di delimitare un perimetro di rispetto nelle adiacenze del bene protetto, garantendo così la tutela del paesaggio culturale di un luogo.

La Legge cantonale sulla protezione della natura (LCN) è del 12 dicembre 2001.

Essa promuove la salvaguardia, il recupero e la valorizzazione delle componenti naturali del paesaggio e opera mediante gli strumenti della pianificazione del territorio per gli oggetti d'importanza locale e mediante il decreto di protezione per gli elementi naturali emergenti, i biotopi e i geotopi d'importanza cantonale o locale. Anche la LCN si occupa di paesaggio inteso nella sua accezione naturalistica, per legge meritano infatti particolare attenzione i comparti naturali o seminaturali esemplari o caratteristici e gli elementi naturali emergenti. Per la LCN un comparto naturale è considerato degno di protezione quando possiede caratteri particolari ed originali che lo distinguono da altri sia a livello di contenuti che a livello formale, come ad esempio l'alternanza dei muri a secco e dei terrazzamenti a Linescio, i Denti della Vecchia, la Valle Bavona o le formazioni forestali di pino cembro nella regione di Piora e del Lucomagno. Gli elementi naturali emergenti sono singoli oggetti naturali che si distinguono da altri per valore naturalistico, esemplarità, valore storico - culturale o forza espressiva nel territorio. Ne sono un esempio le maggiori cascate, singoli alberi secolari in posizione esposta o i principali massi erratici.

È evidente che anche il tema paesaggio merita una base legale moderna ed adeguata, considerato come il DLBN sia ormai lacunoso, vetusto e strida a confronto con la LBC e la LCN. La normativa di paesaggio proposta completa quindi il quadro legislativo del sistema beni culturali, beni della natura e paesaggio, come terzo elemento sino ad oggi mancante.

I principi di fondo

La normativa cantonale sul paesaggio si articola attorno alle seguenti linee di fondo:

- uso del termine paesaggio nell'accezione della Convenzione europea di "territorio percepito";
- indirizzi cantonali consegnati nelle schede di piano direttore e principi operativi;
- doppia disciplina di tutela e valorizzazione, con accento sul nuovo progetto di paesaggio;
- Servizi cantonali e Commissione del paesaggio che operano in modo coordinato.

L'impianto normativo che qui presentiamo unitamente agli articoli sul finanziamento della tutela e valorizzazione del paesaggio (da 91 a 93) sono una risposta articolata e completa ai postulati della mozione David "Per la valorizzazione del paesaggio ticinese", del 18 settembre 2007.

Capitolo primo - OBIETTIVI E PRINCIPI

Art. 94 Obiettivi

Il capoverso 1 postula un triplice obiettivo di rispetto, tutela e valorizzazione dell'intero paesaggio cantonale.

Il nostro paesaggio é anzitutto un bene, perché costituisce una ricchezza da cui dipende la nostra qualità di vita e in quanto concorre a formare parte della nostra identità individuale e collettiva. Un bene in quanto risorsa economica essenziale, perché unitamente alla benevolenza del clima, esso rappresenta l'elemento di punta dell'offerta turistica del Ticino; si tratta di un bene comune, poiché tutti possono fruirne e tale fruibilità non può essere limitata.

Un bene comune di questo tipo merita di essere rispettato ovunque e tramandato nella sua ricchezza alle generazioni future. Esso merita altresì che si vada oltre la mera tutela mediante vincoli e imposizioni, estendendo il campo d'intervento alla valorizzazione, novità

importante che implica la riqualifica e promozione di luoghi nei quali viviamo quotidianamente. Si esplicita così un'altra novità: la politica del paesaggio non si limita più alle parti straordinarie, ma interessa tutto il territorio cantonale e tutti i tipi di paesaggio. Queste norme considerano quindi in misura uguale, seppur in modi e con accenti differenti, le diverse tipologie del territorio; in particolare, accanto ai territori che presentano valori eccezionali, sono considerati anche quelli ordinari, ubicati in genere nel fondovalle e nei quali si svolge gran parte della vita quotidiana della popolazione: sono i paesaggi urbani dei centri e delle periferie, quelli degli spazi verdi facilmente fruibili e quelli delle campagne e dei boschi.

Il capoverso 2 esplicita lo scopo della tutela e valorizzazione: si tratta di preservare la diversità, la qualità e l'identità del paesaggio ticinese, tre concetti che descrivono in modo sintetico la grande ricchezza del nostro patrimonio paesaggistico.

Il paesaggio ticinese è anzitutto vario e diversificato, grazie alla particolare morfologia ed alla posizione del Cantone nell'arco alpino. Basta percorrere la breve distanza che ne separa le estremità per registrare i continui cambiamenti: le colline, i monti, i laghi, le pianure, le montagne, i fiumi, gli insediamenti, le foreste, i pendii terrazzati, tutti elementi che concorrono a definire le diverse tipologie del nostro paesaggio.

Il paesaggio ticinese è perlopiù un paesaggio di qualità, perché singolarmente e nel suo insieme procura sensazioni di beneficio e godimento, come dimostrano i sondaggi presso i turisti ospiti nel nostro Cantone, che trovano nella natura e nel paesaggio il più elevato grado di soddisfazione. Naturalmente non mancano i paesaggi privi di qualità, che presentano degli scompensi perché disordinati, banalizzati, o senza identità; sono paesaggi che nel tempo andranno riqualificati.

Garantire l'identità del paesaggio ticinese significa concretamente far in modo mantenga la propria specificità e il proprio carattere, orientando lo sviluppo territoriale verso obiettivi di qualità, anche per quanto riguarda l'assetto paesaggistico del Cantone e delle sue diverse regioni.

Art. 95 Indirizzi

Le trasformazioni del nostro paesaggio pongono sfide che soltanto un approccio integrato e multidisciplinare, che considera e lega cioè più interessi e punti di vista, può contribuire a gestire. Il piano direttore è lo strumento deputato a tracciare la trama direttrice di tale approccio interdisciplinare, una trama consegnata in particolare nelle schede P1 (paesaggio) e P2 (progetto di paesaggio comprensoriale).

Il paesaggio nell'ambito tematico patrimonio

L'ambito patrimonio sottolinea il grande valore delle componenti naturali, storico - culturali e sociali del Cantone, che fungono da premessa fondamentale del progetto di sviluppo territoriale del Cantone. Un aspetto peculiare è la rinnovata attenzione al paesaggio, la cui particolarità consiste nel legare con lo sguardo svariate componenti del patrimonio. L'obiettivo pianificatorio relativo al paesaggio recita: *“Tutelare e valorizzare il paesaggio attraverso progetti comprensoriali che integrino le componenti naturali, i laghi e i corsi d'acqua, il territorio agricolo e forestale, nonché gli insediamenti tradizionali e moderni.”* La strategia prevede innanzi tutto di completare la lettura o il rilievo dei paesaggi del Cantone e distinguere i paesaggi di importanza cantonale, le linee di forza del paesaggio e gli spazi verdi di fondovalle. V'è poi il nuovo strumento del Progetto di paesaggio comprensoriale (PPC), messo a disposizione delle collettività locali e comprensoriali con il supporto del Cantone. La tutela e valorizzazione dei paesaggi di importanza cantonale è assunta dal Cantone, mentre quella dei paesaggi di rilievo regionale o locale è di regola compito dei

Comuni; si intende infine migliorare il paesaggio lacustre promuovendone la fruizione e il riordino delle infrastrutture.

La scheda P1 (Paesaggio)

Questa scheda precisa e dettaglia l'obiettivo pianificatorio sopra citato.

Vi si descrive anzitutto l'evoluzione del paesaggio ticinese, in particolare la concentrazione di persone e attività nei fondovalle, il declino dell'economia agricola di montagna e lo spopolamento delle valli, che ha determinato una forte pressione su una parte relativamente esigua del territorio, progressivamente occupata da insediamenti e vie di traffico. D'altro canto vi è stata una perdita di superfici prative in montagna, progressivamente assorbite dall'avanzata del bosco, che copre e cancella i segni delle antiche economie.

Si indicano poi le sfide che incombono sulla qualità del nostro paesaggio, segnatamente per il fondovalle e la fascia collinare: la riduzione e la frammentazione degli spazi liberi dovuti alla periurbanizzazione e all'insorgere di nuovi tipi di insediamento attorno alle arterie di traffico, la modifica degli elementi strutturanti (corsi d'acqua, boschi planiziali, terrazzamenti,...), l'occupazione delle rive dei laghi, la riduzione delle superfici agricole e la perdita del carattere di paesaggio aperto nei territori agricoli di fondovalle. I rischi che minacciano la fascia montana e alpina sono invece l'abbandono delle superfici agricole meno redditizie, l'avanzata del bosco a scapito delle zone aperte e l'aumento della pressione legata al turismo e allo svago in zone discoste.

Nella sua parte principale, la scheda esprime gli indirizzi di tutela e valorizzazione:

- a) leggere e interpretare il paesaggio alle tre scale comprensoriale, locale e puntuale e identificare gli elementi costitutivi che nel loro insieme ne determinano la specificità;
- b) rispettare la morfologia del paesaggio, cioè i tratti caratteristici come coni di deiezione, avvallamenti, crinali, terrazzi e gole;
- c) promuovere la qualità degli insediamenti e dello spazio costruito;
- d) tutelare i paesaggi esemplari e caratteristici e recuperare quelli ordinari;
- e) garantire l'alternanza tra territorio edificato e spazi liberi nel fondovalle;
- f) conservare gli spazi aperti nel territorio montano e alpino;
- g) tutelare il patrimonio naturalistico e storico culturale;
- h) valorizzare le acque.

La scheda P2 (Progetti di paesaggio comprensoriale - PPC)

Molti temi legati al paesaggio travalicano i limiti dei singoli comuni e possono essere affrontati soltanto in ottica regionale. L'attenzione data al paesaggio nell'ambito dei piani regolatori è risultata utile ma anche limitativa a causa dei confini entro i quali è circoscritta; i PR hanno poi spesso privilegiato la conservazione piuttosto che l'aspetto progettuale della valorizzazione; d'altro canto la scala cantonale si è sovente rivelata troppo ampia per trovare soluzioni a sfide di carattere paesaggistico. Per l'analisi del paesaggio si è dunque da tempo alla ricerca di una scala di riferimento intermedia tra quella comunale e quella cantonale. Nel giugno 2005 un gruppo di lavoro interdipartimentale ha elaborato un rapporto dal titolo "*Elementi per una politica integrata del paesaggio*", che postula il comprensorio come unità di riferimento per l'analisi e la progettazione del paesaggio.

La scheda P2 propone la progettazione paesaggistica su scala comprensoriale come metodo di lavoro mediante il quale le collettività locali promuovono, singolarmente o in cooperazione, la valorizzazione del paesaggio.

La scheda riassume i punti cardine della progettazione paesaggistica comprensoriale:

- la lettura del paesaggio;
- l'individuazione dei meccanismi di trasformazione del paesaggio e le rispettive interdipendenze;
- la valutazione della percezione del paesaggio da parte degli abitanti e dei fruitori;
- la formulazione di obiettivi per la valorizzazione;
- l'elaborazione di misure da attuare per conseguire gli obiettivi fissati.

Essa informa che il Cantone delimita i comprensori di progettazione quali unità spaziali definite in base a criteri geografici e socioculturali, fornisce un supporto conoscitivo e tecnico e sostiene finanziariamente gli enti locali.

Art. 96 Principi operativi

Questo articolo propone i criteri ai quali chiunque operi sul territorio deve orientarsi per decidere di un atto pianificatorio o di un progetto concreto.

Il capoverso 1 enuncia un principio generale di armonizzazione, secondo il quale chi è incaricato di compiti pianificatori è chiamato a far interagire al meglio le proprie attività con gli obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio. In concreto bisogna fare in modo che tutte le politiche settoriali con incidenza territoriale considerino nel loro agire l'aspetto paesaggistico, contemperando cioè gli interessi del paesaggio nelle fasi della pianificazione e della progettazione; si tratta che parzialmente discende dai principi pianificatori della LPT.

Il capoverso 2 esprime un importantissimo principio di valorizzazione: ogni costruzione, cioè ogni tipo di intervento o di progetto deve inserirsi in maniera armoniosa nel paesaggio. Quanto proposto è nuovo nella forma, ma riconducibile nei contenuti al postulato federale dell'inserimento armonioso dell'art. 3 cpv. 2 lett. b) LPT; si tratta infatti di un principio che opera nel senso della valorizzazione cioè in modo attivo, per giurisprudenza esso è rispettato quando la costruzione progettata produce un effetto favorevole, un abbellimento del quadro generale del paesaggio. Si può concretamente parlare di inserimento armonioso se la costruzione si integra nello spazio circostante, cioè quando rispetta le preesistenze e le caratteristiche del luogo in cui si inserisce.

Il principio dell'inserimento armonioso qui proposto sostituisce i due strumenti ancorati nel decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 (DLBN); il divieto di deturpazione di paesaggi e panorami pittoreschi e il divieto di alterazione di siti pittoreschi. Il concetto di alterazione (art. 3 cpv. 2 lett. c) RBN) presuppone un intervento suscettibile di modificare il carattere del sito pittoresco, rompendo l'armonia delle sue componenti attraverso l'inserimento di elementi estranei e si distingue chiaramente dal concetto di deturpazione sancito dall'art. 2 cpv. 2 DLBN, che presuppone un intervento che pregiudica in modo evidente i valori caratteristici del paesaggio o del panorama pittoresco, producendo un effetto molto sfavorevole sul quadro del paesaggio (Decisione TCA 52 2006.251 del 13 settembre 2006, cons. 3.1). La giurisprudenza del Tribunale cantonale amministrativo ha sempre ribadito l'efficacia dei due principi, ma il modo di operare della precedente Commissione delle bellezze naturali e del paesaggio ha purtroppo facilitato una certa fama vessatoria del divieto di deturpazione.

Riteniamo che i due principi del DLBN possano utilmente confluire in un principio generale di inserimento armonioso, il quale, nei suoi effetti è molto simile al conosciuto divieto di alterazione. Saranno in particolare l'Ufficio della natura e del paesaggio (che rappresenta la Sezione dello sviluppo territoriale) e la Commissione del paesaggio ad operare sulle domande di costruzione in applicazione di questo principio.

Capitolo secondo - MISURE E ORGANIZZAZIONE

S'è detto che la politica del paesaggio cantonale interessa tutti i tipi di paesaggio e sviluppa strategie adatte alle differenti realtà territoriali. Essa propone quindi misure di tutela dei paesaggi con valori naturali o culturali importanti e misure di valorizzazione e riqualifica dei paesaggi che presentano scompensi o di promozione della qualità dei paesaggi ordinari.

Sezione 1 - Misure di tutela

Le misure di tutela o conservazione:

- riguardano paesaggi che presentano contenuti e valori importanti, cioè paesaggi straordinari o esemplari individuati mediante inventari;
- considerano tanto i paesaggi naturali, quanto quelli rurali e quelli insediati;
- sono attuate con gli strumenti della pianificazione, da Cantone e Comuni che si suddividono le competenze in base all'importanza del paesaggio considerato.

Art. 97 Paesaggi con contenuti e valori importanti a) classificazione e inventari

Il capoverso 1 pone sotto tutela i paesaggi con contenuti e valori importanti.

Si tratta di paesaggi di particolare bellezza (ad esempio Döttra, la Valle Bavona, Corippo, la campagna di Meride), paesaggi di valore ricreativo importante (le zone verdi di svago situate in prossimità dei centri, come Gola di Lago, il Penz o la collina del Sassalto), paesaggi di rilevanza storica o simbolica (le vie storiche, la antica strada della Tremola) e paesaggi di particolare importanza naturalistica (i prati terrazzati, i vigneti ed i muri a secco). Per la tutela di codesti oggetti ci attestiamo su un impianto metodologico che discende dal diritto federale; la protezione avviene quindi secondo l'importanza dei singoli paesaggi, classificati nelle categorie nazionale, cantonale e locale e congruenti con la classificazione operata per le componenti naturali del territorio e per i beni culturali.

Il Cantone elabora l'inventario dei paesaggi d'importanza cantonale (capoverso 2), perché la conoscenza del tipo e dell'ubicazione dei paesaggi da porre sotto protezione è la premessa indispensabile alla protezione.

L'inventario cantonale è un importante strumento al servizio della pianificazione territoriale e della progettazione concreta. Esso è anzitutto una modalità di conoscenza, che conferisce uno statuto particolare ai paesaggi inventariati. Questi, distinguendosi per valore dal paesaggio in generale, meritano più di altri particolare attenzione e vanno per quanto possibile conservati nelle loro caratteristiche. La norma non sancisce un principio assoluto di tutela, ma sottolinea l'obbligo, nei casi in cui si debba operare un intervento pregiudizievole, di assicurare comunque la migliore protezione possibile.

L'inventario cantonale è in fase di allestimento a cura dei servizi cantonali e si fonda anche su diversi importanti strumenti già esistenti, fra i quali l'Inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (ISOS), l'Inventario delle vie storiche (IVS) e l'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali (IFP).

Un paesaggio è definito d'importanza cantonale in base ai seguenti criteri:

- rappresentatività ed eccezionalità del paesaggio nel contesto tipologico;
- stato di conservazione delle componenti paesaggistiche;
- percezione del rapporto tra le componenti paesaggistiche e il paesaggio circostante;
- stato di conservazione degli spazi liberi pubblici e privati e qualità formale e strutturale dell'architettura dei manufatti presenti negli insediamenti.

I Comuni attuano il corrispondente rilievo dei paesaggi d'importanza locale in sede di elaborazione della pianificazione locale (capoverso 3).

Art. 98 b) istituzione della tutela

La tutela dei paesaggi con contenuti e valori importanti è attuata con gli strumenti della pianificazione del territorio, come già accade in materia di beni culturali e parzialmente per le componenti naturali del territorio. Il Cantone protegge di regola i paesaggi d'importanza cantonale mediante piani cantonali d'utilizzazione, mentre i Comuni operano di principio con il piano regolatore; entrambi definiscono mediante aree protette regole d'uso del suolo ed eventuali interventi di gestione attiva.

Sezione 2 - Misure di valorizzazione

Le misure di valorizzazione:

- riguardano, oltre ai paesaggi straordinari, quelli ordinari detti anche "del quotidiano";
- considerano tanto i paesaggi naturali, quanto quelli rurali ed insediati;
- sono attuate mediante processi volontari e partecipativi, promossi anzitutto dai Comuni;
- si realizzano tramite la progettazione paesaggistica, alla scala comprensoriale o a quella locale.

Negli scorsi anni sono stati realizzati alcuni interessanti progetti di paesaggio locali (ad esempio la protezione e gestione del paesaggio palustre del Lucomagno e quello della Valle Malvaglia) che hanno evidenziato come un approccio progettuale e attivo al paesaggio apporti reali benefici solo se viene condotto ad una scala adeguata, che inquadri unità paesaggistiche più vaste. D'altro canto s'è detto che una politica del paesaggio moderna deve coinvolgere anche il paesaggio ordinario del fondovalle e quello delle valli discoste, operando al livello del paese, del quartiere, del parco urbano, della zona di svago o di quella commerciale. Con la progettazione paesaggistica, il Cantone propone un approccio che vuol cogliere le opportunità insite nelle trasformazioni del paesaggio, mirando al contempo a governarne i rischi.

Art. 99 Progetto di paesaggio

a) contenuti

Il progetto di paesaggio parte da una lettura attenta del paesaggio per formulare un programma di misure concrete che lo valorizzino.

Il capoverso 1 lascia intendere che non si tratta di un nuovo strumento di pianificazione, ma di un "modus operandi" con finalità principalmente programmatiche; partendo dall'analisi e dalla valutazione della situazione esistente, il progetto di paesaggio formula obiettivi misurabili e definisce un programma di interventi concreti di valorizzazione. Fra i possibili interventi il progetto può suggerire dei miglioramenti in ordine alla fruibilità pubblica (sentieri, percorsi, piste ciclabili), delle riqualifiche ambientali (ripristino di corsi d'acqua, recupero di superfici boscate per l'agricoltura) o paesaggistiche (risanamento di paesaggi industriali), ma anche una ridefinizione degli azzonamenti. Gli esempi mostrano come il progetto di paesaggio sia per sua natura interdisciplinare e prenda in considerazione il paesaggio nella sua globalità, considerandone le diverse componenti e dinamiche di sviluppo da più punti di vista.

Per il capoverso 2 il progetto di paesaggio può essere attuato su scala locale, ma anche comprensoriale.

I comprensori sono stati delimitati in base a criteri geografici, cioè per la loro orografia e le loro caratteristiche fisiche ed a criteri socioculturali, considerando quindi la necessaria identificazione fra gli abitanti ed il paesaggio medesimo. I paesaggi dei comprensori sono quelli che un ticinese considera istintivamente unitari, indipendentemente dai confini comunali; ad esempio la Val Lavizzara, la Riviera, il Malcantone, l'Alto Vedeggio. Al livello comprensoriale il progetto stabilirà le strategie in merito ai temi prioritari oppure le aree che in ottica paesaggistica meritano particolare attenzione. In un comprensorio montano quale la Val di Blenio ad esempio, i temi potrebbero essere quelli della promozione dell'agricoltura; in un comprensorio della fascia di pianura, sarebbero il recupero di aree degradate o la messa in valore di comparti quali le rive dei fiumi e dei laghi, importanti per lo svago quotidiano della popolazione. Il Cantone ha effettuato una prima lettura del paesaggio di tali comprensori, contestualmente all'elaborazione della scheda P3 (già scheda 8.5 del PD 90) relativa ai paesaggi con edifici ed impianti degni di protezione (rustici). Il rilievo e la lettura per comprensori verranno completati gradualmente, anche grazie alle informazioni in parte già disponibili sugli insediamenti e sulle componenti naturali; il rilievo distinguerà fra paesaggi d'importanza cantonale, linee di forza del paesaggio e spazi verdi di fondovalle.

Il regolamento definirà le modalità d'elaborazione del progetto di paesaggio ed i possibili tipi d'intervento (capoverso 3).

Il progetto di paesaggio comprensoriale deve in particolare:

- essere circoscritto ad un comprensorio geografico riconosciuto in base alle sue componenti paesaggistiche;
- leggere e interpretare il paesaggio nelle sue diverse sfaccettature;
- riconoscere la dimensione evolutiva e dinamica;
- coinvolgere la popolazione e i diversi attori regionali/locali nell'elaborazione di obiettivi e strategie;
- proporre misure concrete di valorizzazione e promozione;
- stabilire, mediante accordo fra le parti, un programma di attuazione delle misure adottate.

Anche se il progetto di paesaggio non ha carattere vincolante, non trattandosi di uno strumento pianificatorio, nondimeno le misure decise hanno un valore direttivo rispetto alla successiva fase di attuazione. Infatti, al termine della fase d'elaborazione, gli attori del progetto sottoscrivono una convenzione che indica le decisioni prese e attesta l'impegno a realizzarle; l'attuazione di tali misure avviene poi in base alle leggi settoriali che regolano l'uso del territorio.

Art. 100 b) ripartizione dei compiti

La concretizzazione di un progetto di paesaggio dipende anzitutto alla volontà delle comunità locali.

Per il capoverso 1 sono i Comuni che fungono di regola da promotori dei progetti di paesaggio comprensoriali e che singolarmente o collettivamente, unendosi cioè ad altri enti pubblici o ad altre persone giuridiche o privati, danno il via all'operazione. Nella pratica si constata che per i progetti di paesaggio locali sono spesso i Patriziati a condurre il progetto.

Un aspetto peculiare del progetto sono gli ampi processi partecipativi che ne caratterizzano l'elaborazione e che coinvolgono, in primo luogo, la popolazione direttamente interessata (capoverso 2). Con la popolazione e i gruppi d'interesse sono elaborati collettivamente scenari di sviluppo, la qual cosa ha il vantaggio di far emergere

aspettative e necessità dei principali fruitori del paesaggio come pure di stimolare in loro la consapevolezza del proprio territorio. Si tratta di un processo impegnativo, ma indispensabile affinché la popolazione si identifichi poi con le misure di valorizzazione proposte.

Il capoverso 3 esplicita il ruolo del Cantone, che consiste soprattutto nella consulenza ai promotori. Questa si attua con il supporto tecnico - conoscitivo di una direttiva che stabilisce le condizioni quadro per l'elaborazione di progetti di paesaggio comprensoriali e con il citato rilievo del paesaggio nei comprensori di progettazione. Il Cantone garantisce il coordinamento fra i diversi progetti di scala comprensoriale e verifica la congruenza dei progetti di scala locale con gli indirizzi e le norme superiori. Esso può assumere il ruolo più incisivo di promotore, nei comprensori che presentano contenuti particolari di valenza cantonale.

Sezione 3 - Organizzazione

Il varo di una nuova politica del paesaggio ha comportato un importante ripensamento dell'aspetto organizzativo.

La Sezione dello sviluppo territoriale del Dipartimento del territorio ha assunto un ruolo attivo nella politica di promozione e valorizzazione del paesaggio; tale vocazione della SST è stata rafforzata dalla ristrutturazione organizzativa del 2005, che ha comportato la riunione dei settori della pianificazione, della natura e del paesaggio, nonché dei beni culturali. La novità più rilevante dal punto di vista interno è stata la creazione dell'Ufficio natura e paesaggio (UNP), accompagnata nel 2007, dall'entrata in funzione della Commissione del paesaggio, in luogo della disciolta CBN.

La nuova organizzazione in materia di paesaggio si articola su più livelli.

Al vertice v'è il Consiglio di Stato, che esercita la vigilanza sullo sviluppo territoriale e sul paesaggio (art. 2 cpv. 3).

Poi v'è l'Ufficio natura e paesaggio che nel contesto della SST è il referente operativo e amministrativo in materia di paesaggio; a lui competono l'applicazione delle norme di legge e la tutela e la valorizzazione del patrimonio paesaggistico cantonale. Con l'appoggio della Commissione del paesaggio, esso esprime un giudizio di qualità paesaggistica riguardo agli strumenti della pianificazione territoriale (atti pianificatori, progetti stradali, progetti di bonifica, progetti di sistemazione dei corsi d'acqua) ed alle numerose domande di costruzione, promuove progetti di valorizzazione e sensibilizza gli attori che interagiscono con il territorio affinché considerino il paesaggio nell'ambito delle loro attività. L'esperienza accumulata dal 2005 può certamente essere giudicata in termini positivi; l'ufficio esamina annualmente circa 4'000 incarti e nella maggior parte dei casi l'esito di tale esame è positivo e non sono poste particolari condizioni. Nel 15% dei casi, l'Ufficio formula proposte di miglioramento dei progetti e soltanto il 5-6% di questi è giudicato negativamente per l'impatto generale sul paesaggio.

Infine v'è la Piattaforma paesaggio, organo di coordinamento interno sui progetti di paesaggio. Si tratta di un organismo interdipartimentale istituito dal Consiglio di Stato e composto dagli Uffici Natura e paesaggio, Foreste, Pianificazione, Turismo, Agricoltura, Corsi d'acqua, Enti locali, Promovimento economico, Bonifiche e catasto e Beni culturali. Il suo compito consiste nel coordinare le prese di posizione e le decisioni di carattere finanziario a sostegno di progetti di valorizzazione del paesaggio e nell'agevolare lo scambio di informazioni tra i vari servizi.

Art. 101 Commissione del paesaggio

La Commissione del paesaggio (CP) è stata voluta dal Consiglio di Stato quale organo consultivo a livello cantonale (capoverso 1).

Essa opera in luogo della disciolta Commissione delle bellezze naturali e del paesaggio ed esplica funzioni di consulenza verso l'Ufficio natura e paesaggio; in questo suo ruolo è espressione di una sensibilità culturale verso il paesaggio utile e necessaria in un giudizio complessivo riguardo al territorio.

Il Consiglio di Stato nomina da cinque a sette commissari, guidati da un presidente (capoverso 2).

Il capoverso 3 si riferisce all'interdisciplinarietà, un aspetto che distingue questa commissione dalla ex-CBN, a suo tempo composta di soli architetti. In effetti i commissari devono avere le competenze per conoscere e valutare un paesaggio cantonale concepito globalmente, come territorio naturale e territorio edificato e devono spaziare nei diversi ambiti. Si punta quindi a una composizione mista, che privilegia rappresentanti delle diverse discipline legate al paesaggio: l'architettura, l'architettura paesaggistica, l'urbanistica, la geografia e le scienze ambientali. Inoltre i commissari devono provenire sia da contesti urbani che rurali, per essere rappresentativi delle differenze regionali.

Art. 102 Compiti

Anche riguardo ai compiti vi sono differenze sostanziali rispetto alla ex-CBN .

La Commissione, nel suo ruolo di consulente, affianca l'UNP nella gestione dei temi relativi al paesaggio; le sue incombenze sono quindi di natura più concettuale e non più, se non in misura modesta, di controllo dell'edificato mediante le domande di costruzione. Questa visione muove dalla consapevolezza che la qualità del territorio non è solo la somma della, pur importante e auspicabile, qualità dei singoli progetti di costruzione.

Concretamente, la Commissione del paesaggio, opera in stretta collaborazione con l'Ufficio natura e paesaggio, in particolare nell'esprimere un giudizio di qualità paesaggistica sugli strumenti pianificatori e sui progetti di paesaggio, nonché sui progetti di grande impatto territoriale. Coadiuvata dall'UNP, la Commissione, esamina quindi i piani regolatori, i piani di quartiere ed i piani d'utilizzazione cantonali. Viceversa l'esame delle domande di costruzione è limitato a quei progetti che, per dimensioni, ubicazione o contenuto, possono incidere in maniera rilevante sull'assetto del paesaggio. Di fatto la Commissione interviene nei casi di comparti delicati o di temi tecnicamente complessi, mentre la valutazione d'ordine paesaggistico delle restanti domande di costruzione avviene a cura dell'Ufficio nell'ambito delle consuete procedure edilizie.

È utile sottolineare come in questi primi due anni di attività la Commissione del paesaggio e l'Ufficio natura e paesaggio abbiano avviato un lavoro comune intenso e proficuo, con una efficace compenetrazione delle rispettive competenze. A conferma e a sostegno di una visione e di una modalità di operare sempre più unitaria e trasparente, Ufficio e Commissione hanno sin qui redatto tre documenti che tracciano i criteri di valutazione in materia di domande di costruzione, di piani di quartiere e di interventi nei nuclei tradizionali. Si tratta di un lavoro destinato ad essere tradotto in linee guida indirizzate alle amministrazioni comunali ed agli operatori privati.

TITOLO VI - NORME TRANSITORIE E FINALI

Il capitolo conclusivo disciplina in particolare il diritto transitorio, cioè quelle norme intertemporali che hanno la funzione di garantire un passaggio equilibrato dalla LALPT al nuovo regime giuridico.

Art. 103 Procedure in corso

Le procedure avviate in regime di LALPT vengono concluse in base a quella disciplina.

Questa norma potrà trovare una prima concreta applicazione con riferimento alle schede di dato acquisito del nuovo piano direttore, pubblicate per ricorso nell'estate 2009; il Gran Consiglio sarà chiamato ad esaminare e decidere i ricorsi presentati riguardo a tali schede, in base all'articolo 18 LALPT.

Art. 104 Geodati

Questa norma fa riferimento all'articolo 7 della legge, che introduce l'obbligo di elaborazione dei piani sotto forma di geodati.

Trattandosi di un'importante novità operativa, che richiede ai Comuni un tempo di adattamento e rodaggio stabiliamo qui il principio dell'introduzione graduale di tale obbligo. Il Consiglio di Stato può quindi accettare piani, o varianti degli stessi, su supporto cartaceo per un periodo di tre anni dall'entrata in vigore di questa legge. Per i dettagli relativi a questo periodo transitorio si rimanda al commento all'articolo 7.

Art. 105 Urbanizzazione

Nel commento all'articolo 22 si diceva che l'elaborazione pratica del nuovo piano dell'urbanizzazione non dovrebbe essere oneroso, poiché le aziende di distribuzione già possiedono i piani delle reti dell'elettricità e dell'acqua, che vanno semplicemente traslati nel piano regolatore. Occorre comunque tener conto della situazione reale dei Comuni e considerare le reti già esistenti e i relativi piani e conferire ai Comuni un tempo adeguato per l'adozione del piano e del programma dell'urbanizzazione. Qui abbiamo stabilito un periodo massimo di cinque anni dall'entrata in vigore della legge, ma piano e programma possono anche essere adottati alla prima revisione generale del PR, se interviene prima (capoverso 1).

Il capoverso 2 disciplina la ricorribilità del piano dell'urbanizzazione che può essere anche materialmente costruito su preesistenze; esso non è dunque impugnabile nella misura in cui riprende la rete esistente delle opere di urbanizzazione.

Art. 106 Piano di quartiere facoltativo

Questo disposto coincide esattamente con la norma transitoria che accompagnava il messaggio n. 6192 del 1° aprile 2009 "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", con il quale abbiamo anticipato le novità di merito e di procedura che la Lst propone riguardo al piano di quartiere (artt. 53 e 54).

La citata modifica della LALPT, relativa alle norme sul piano di quartiere, è stata accolta dal Gran Consiglio con decisione del 19 ottobre 2009.

La norma transitoria qui ripresa mira a conferire effetto giuridico alle norme d'attuazione di piano regolatore, in vigore o adottate e pubblicate dal legislativo comunale, che contengono un PQ facoltativo, caratterizzato da chiari requisiti di qualità paesaggistica, architettonica ed urbanistica. Riproponiamo quindi il commento del messaggio sopra citato.

"Con il capoverso 1 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 capoverso 2 vuol 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."

Art. 107 Tutela dei siti pittoreschi del DLBN

Il Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 definisce siti pittoreschi quelle parti di paesaggio nelle quali si accentua la bellezza del paese, come laghi, fiumi e bacini circostanti; crinali, dossi, avvallamenti, colline; nuclei urbani e rurali (art. 2 lett. c RDLBN) e prescrive per questi un divieto di alterazione (art. 2 cpv. 1 DLBN). In tale regime giuridico il Cantone tutelava i siti con uno strumento proprio.

Con l'entrata in vigore della Lst abroghiamo il DLBN e il relativo impianto normativo di tutela estetica del paesaggio, come emerge dall'allegato di abrogazione e modifica di leggi. Naturalmente una parte degli oggetti protetti dal DLBN, fra cui certamente i siti pittoreschi, confluiranno nell'inventario dei paesaggi d'importanza cantonale dell'articolo 97 cpv. 2, in elaborazione. Per i siti esistenti - che in un linguaggio moderno sono da intendersi prevalentemente come il nucleo ed i dintorni di un insediamento di valore storico ed estetico - è in corso l'inventariazione, con la verifica dei contenuti e dell'estensione. Si tratta di una fase delicata di passaggio da un regime all'altro, che il Cantone desidera gestire continuando a garantire la protezione di queste preziose porzioni di territorio.

Gli strumenti della protezione cantonale in questa fase transitoria sono l'avviso cantonale vincolante sulle domande di costruzione all'interno dei siti (con applicazione del criterio dell'inserimento ordinato e armonioso dell'articolo 96) e il giudizio di qualità paesaggistica che UNP e Commissione del paesaggio esprimono riguardo ai piani regolatori ed agli altri strumenti pianificatori. Il regime transitorio durerà sino a che per tali oggetti sia istituita la tutela dell'art. 98 a cura del Cantone, ad esempio mediante PUC, o a cura dei Comuni con apposite zone di protezione.

Art. 108 Entrata in vigore

Sarà il Consiglio di Stato a stabilire l'entrata in vigore della legge.

Allegato di abrogazione e modifica di leggi

L'allegato propone le modificazioni e gli adattamenti legislativi che dipendono dall'entrata in vigore della legge.

Con l'adozione della Lst vengono abrogati due testi di legge.

Anzitutto la legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990, sostituita da questa legge.

Poi il Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940: i cui otto articoli ancora in vigore dopo le modifiche intervenute con l'adozione della legge cantonale sulla protezione della natura si riferivano agli aspetti estetici di paesaggio. Per questo tema la legge formula ora un quadro normativo totalmente nuovo e completo.

Due testi subiscono invece delle piccole correzioni.

Nella legge sulla conservazione del territorio agricolo del 19 dicembre 1989 è adeguato alla Lst il riferimento alla zona agricola e nella Legge sulle strade del 23 marzo 1983 sono inseriti i riferimenti numericamente corretti agli strumenti di salvaguardia della pianificazione ed al piano di utilizzazione cantonale.

6. RELAZIONI CON LINEE DIRETTIVE E PIANO FINANZIARIO

Il progetto di legge che vi presentiamo è conforme alle Linee direttive e al Piano finanziario 2008 - 2011 (Scheda programmatica 4: Riscaldamento climatico, ambiente ed energia; Piano delle principali modifiche legislative p. 262) ed è contemplato nel Rapporto al Gran Consiglio sul primo aggiornamento delle linee direttive e del piano finanziario del dicembre 2008 e nell'aggiornamento del dicembre 2009, che sta per esser approvato.

7. ATTI PARLAMENTARI

Con questo messaggio sono da considerare evasi i seguenti atti parlamentari:

- iniziativa parlamentare generica del 6 novembre 2000 "Modifica degli artt. 32 ss. della Legge cantonale d'applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT) - semplificazione della procedura di approvazione dei piani regolatori" (rinuncia al doppio grado di giurisdizione con eliminazione del ricorso al Consiglio di Stato) di Luca Beretta Piccoli e cofirmatari;
- iniziativa parlamentare generica del 26 novembre 2001 "Modifica degli artt. 34 e 48 della legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT) - introduzione dell'obbligo di avvisare personalmente i proprietari fondiari della pubblicazione dei PR" di Luca Beretta Piccoli e Moreno Colombo;
- mozione del 4 novembre 2002 "Termini imperativi per l'iter d'adozione e di approvazione del piano regolatore" di Gianluigi Piazzini;
- iniziativa parlamentare generica del 2 giugno 2003 "Il piano di quartiere obbligatorio (art.56 LALPT)" di Riccardo Calastri;

- mozione del 22 ottobre 2007 “Attuazione di un piano di utilizzazione cantonale (PUC) riguardante l’ubicazione di grandi generatori di traffico di Giuseppe Arigoni;
- mozione del 18 settembre 2007 “Valorizzazione del paesaggio ticinese” di Roland David;
- interrogazione no 198.08 del 2 settembre 2008 “A quando una base legale per poter ripensare il territorio?” di Manuele Bertoli, Raoul Ghisletta e Pelin Kandemir Bordoli;
- mozione 21 settembre 2009 “Ripristino del sussidio per il finanziamento cantonale dei tetti in piode” di Fabio Badasci e cofirmatari.

Sono per contro da considerare parzialmente evasi i seguenti atti:

- mozione 30 maggio 2005 “Misure per contenere il traffico privato generato dai centri commerciali” di Raul Ghisletta e cofirmatari;
- mozione 12 ottobre 2009 “Sussidio per il rifacimento di tetti tradizionali” di Angelo Paparelli.

8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

8.1 Incidenza finanziaria

L’applicazione della legge sullo sviluppo territoriale non assegna nuovi compiti specifici al Cantone, ma favorisce puntualmente una riorganizzazione dei servizi in termini di procedure e di operatività.

Anche i nuovi strumenti o gli strumenti rivisti che essa propone non avranno di principio ripercussioni dirette dal profilo finanziario. In particolare i flussi finanziari fra Cantone e Comuni dovrebbero restare nella sostanza immutati, poiché si prospetta che l’impegno di partecipazione del Cantone alle spese della pianificazione locale (art. 88) stimabile in circa fr. 200’000.- l’anno venga grosso modo compensato dal contributo comunale all’elaborazione della pianificazione direttrice e della pianificazione dell’utilizzazione dell’art. 90 stimabile in fr. 100’000/200’000.- l’anno.

A questo principio di possibile neutralità finanziaria, fanno eccezione le misure di tutela e valorizzazione del paesaggio degli articoli da 91 a 93 che potrebbero ammontare a circa fr. 300’000/400’000.- l’anno; tali importi verranno integrati a tempo debito alla voce investimenti del Piano finanziario.

8.2 Effetti sul personale

Dal profilo delle risorse di personale si può stimare che l’attuazione di questa legge comporti la necessità di un’unica unità lavorativa, che il Dipartimento del territorio potrà attribuire alla Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità, tramite trasferimenti al proprio interno. Si tratta di un’unità destinata avantutto all’elaborazione e all’accompagnamento di grandi progetti di territorio.

* * * * *

In conclusione, con questo progetto di legge sullo sviluppo territoriale, riteniamo di aver proposto un'esposizione organica della materia, che tiene conto ad un tempo delle realtà geografiche ed istituzionali del nostro Cantone e delle sfide aperte nella disciplina della pianificazione territoriale.

Vi chiediamo quindi di dare la vostra approvazione all'allegato disegno di legge.

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

sullo sviluppo territoriale (Lst)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 9 dicembre 2009 n. 6309 del Consiglio di Stato,

decreta:

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

Scopo

¹Questa legge disciplina lo sviluppo territoriale del Cantone, definendo principi, strumenti e procedure di pianificazione.

²Essa mira in particolare a:

- a) promuovere un uso misurato del suolo ed uno sviluppo sostenibile,
- b) favorire insediamenti di qualità e garantire adeguate premesse alle attività economiche,
- c) individuare soluzioni coordinate che integrino insediamenti, mobilità e ambiente,
- d) preservare lo spazio non costruito per l'agricoltura e lo svago.

Art. 2

Livelli di pianificazione e competenze

¹La pianificazione del territorio si suddivide in pianificazione cantonale, di competenza del Cantone e locale, di competenza dei Comuni.

²I Comuni possono svolgere compiti di pianificazione intercomunale, adottando proprie modalità di collaborazione.

³Il Consiglio di Stato esercita la vigilanza sullo sviluppo territoriale e sul paesaggio e può istituire commissioni consultive in ambiti settoriali specifici; esso disciplina per regolamento i dettagli della legge.

Art. 3

Obbligo di pianificare e coordinamento

¹Cantone e Comuni elaborano le pianificazioni necessarie ai loro compiti d'incidenza territoriale e ne coordinano contenuti e procedure.

²Il Cantone assicura in particolare il coordinamento nei confronti della Confederazione, dei Cantoni confinanti, delle Regioni limitrofe e delle pianificazioni comunali fra loro.

³Se i Comuni non adempiono al loro obbligo di pianificare, il Cantone può adottare misure sostitutive; il Consiglio di Stato disciplina i dettagli.

Art. 4

Informazione

¹I piani previsti da questa legge sono pubblici.

²Nel corso dell'elaborazione di tali piani, Cantone e Comuni informano la popolazione riguardo agli scopi ed allo svolgimento della procedura.

Art. 5

Partecipazione

¹Cantone e Comuni garantiscono una tempestiva partecipazione della popolazione e delle persone coinvolte nella pianificazione.

²La partecipazione è garantita segnatamente mediante pubblico deposito degli atti, previo avviso, per trenta giorni presso i Comuni interessati; durante questo periodo ognuno può presentare osservazioni o proposte pianificatorie.

³La procedura può essere delegata ad altri enti; se la pianificazione comporta effetti territorialmente limitati o concerne un aspetto settoriale, la partecipazione può essere circoscritta agli interessati.

Art. 6

Tecnici qualificati

¹I piani previsti da questa legge sono elaborati da tecnici che dispongono delle qualifiche stabilite dal Consiglio di Stato.

²Gli uffici tecnici comunali possono elaborare modifiche di poco conto.

Art. 7

Geodati

¹I piani previsti da questa legge sono elaborati in forma di geodati digitali, cui è conferito effetto giuridico.

²Il Consiglio di Stato stabilisce i requisiti qualitativi e tecnici e provvede alla conservazione e accessibilità dei geodati e dei geometadati.

TITOLO II - STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

Capitolo primo - PIANI

Sezione 1 - Piano direttore cantonale

Art. 8

Definizione

¹Il piano direttore cantonale stabilisce le grandi linee dell'organizzazione del territorio cantonale in un'ottica di sviluppo sostenibile e assicura il coordinamento delle attività di rilevante incidenza territoriale.

²Esso è coordinato con il Rapporto sugli indirizzi, le linee direttive ed il piano finanziario.

Art. 9

Componenti

¹Il piano direttore si compone di obiettivi pianificatori cantonali, schede e piani.

²Esso è accompagnato da un rapporto esplicativo, di carattere indicativo.

Art. 10

Contenuti

¹Gli obiettivi pianificatori esprimono gli orientamenti del Cantone e le sue scelte prioritarie.

²Le schede strutturate in indirizzi, misure e compiti ed i piani specificano gli obiettivi pianificatori e indicano le modalità e i tempi per l'attuazione.

Procedura d'approvazione

Art. 11

Informazione e partecipazione

¹Nel corso dell'elaborazione di obiettivi pianificatori, schede di dato acquisito e piani ogni persona fisica o giuridica, i Comuni e gli altri enti interessati possono presentare osservazioni o proposte pianificatorie.

²Gli atti e la documentazione sono depositati per trenta giorni, previo avviso, presso i Comuni.

³Il Consiglio di Stato può delegare la procedura ad altri organismi; esso può circoscriverla ai Comuni e agli enti direttamente interessati se la scheda comporta effetti territorialmente limitati.

Art. 12

Obiettivi pianificatori cantonali

¹Il Consiglio di Stato elabora gli obiettivi pianificatori cantonali.

²Il Gran Consiglio li adotta con decreto legislativo.

Art. 13

Schede e piani a) dati acquisiti

¹Il Consiglio di Stato elabora le schede di dato acquisito ed i piani.

²Il Gran Consiglio li adotta con decisione definitiva.

³Se si impongono emendamenti sostanziali, il Gran Consiglio li rinvia al Consiglio di Stato per la rielaborazione.

Art. 14

b) risultati intermedi e informazioni preliminari

¹Il Dipartimento elabora le schede di risultato intermedio e informazione preliminare ed i piani.

²Il Consiglio di Stato li adotta.

Art. 15

Entrata in vigore

¹Gli obiettivi pianificatori, le schede di dato acquisito e i piani entrano in vigore con l'adozione del Gran Consiglio.

²Le schede di risultato intermedio e informazione preliminare e i piani entrano in vigore con l'adozione del Consiglio di Stato.

³Gli obiettivi, le schede ed i piani adottati sono trasmessi al Consiglio federale per approvazione.

Art. 16

Effetti

¹Il piano direttore vincola le Autorità e gli enti regionali per lo sviluppo.

²Tutti gli atti pianificatori in contrasto con il piano direttore devono essere a questo conformati entro il termine stabilito dal Consiglio di Stato.

³Il Consiglio di Stato e i Municipi garantiscono, con le misure di salvaguardia della pianificazione, che non vengano intrapresi atti pianificatori o interventi in contrasto con le previsioni del piano.

Art. 17

Verifica e modifiche

¹Il piano direttore ha una durata indeterminata; esso è riesaminato globalmente, di regola ogni dieci anni, e se necessario rielaborato.

²Esso può essere adattato, in particolare in caso di mutate circostanze o di nuovi compiti, o quando sia possibile una soluzione complessivamente migliore; la procedura è quella prevista per l'adozione.

³Gli aggiornamenti del piano sono decisi dal Consiglio di Stato e comunicati all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale.

Sezione 2 - Piano regolatore

Art. 18

Principio

¹I Comuni adottano un piano regolatore.

²Più Comuni possono adottare un piano regolatore intercomunale.

³Essi uniformano il piano regolatore alla pianificazione d'ordine superiore e lo coordinano con i piani regolatori dei Comuni vicini.

Art. 19

Definizione e componenti

¹Il Piano regolatore stabilisce scopo, luogo e misura dell'uso ammissibile del suolo; esso è commisurato alla capacità finanziaria del Comune.

²Il Piano regolatore si compone:

- a) del regolamento edilizio,
- b) del piano delle zone,
- c) del piano dell'urbanizzazione, corredato dal programma d'urbanizzazione.

Esso è accompagnato da un rapporto di pianificazione.

Art. 20

Regolamento edilizio

¹Il regolamento edilizio comprende le norme di diritto comunale in materia edilizia; in particolare quelle relative al piano delle zone e al piano dell'urbanizzazione.

²Il Consiglio di Stato stabilisce i dettagli.

Art. 21

Piano delle zone

¹Il piano delle zone suddivide il territorio comunale in zone.

²Possono essere delimitate in particolare le seguenti zone:

- zona per l'abitazione,
- zona per il lavoro,
- zona degli spazi liberi,
- zona per il tempo libero,
- zona per scopi pubblici,
- zona di pericolo,
- zona per estrazioni o discariche,
- zona agricola,
- zona di protezione,
- zona forestale,
- zona di riserva,
- zona senza destinazione specifica.

³Il Consiglio di Stato stabilisce la definizione delle zone.

⁴Sono ammesse le zone miste e le sovrapposizioni di zona, se conformi agli scopi e ai principi della pianificazione del territorio.

Art. 22

Piano dell'urbanizzazione

¹Il piano dell'urbanizzazione stabilisce l'urbanizzazione generale e particolare, segnatamente:

- a) la rete delle vie di comunicazione (strade, sentieri, vie ciclabili, ecc.) con le relative linee d'arretramento,
- b) la rete di smaltimento delle acque,
- c) la rete e le infrastrutture per l'approvvigionamento idrico e di energie.

²Il piano dell'urbanizzazione può inoltre stabilire la rete dei mezzi pubblici di trasporto.

Art. 23

Programma d'urbanizzazione

Il programma d'urbanizzazione stabilisce i comprensori da urbanizzare e i termini entro i quali realizzare l'urbanizzazione, tenendo conto dell'evoluzione edilizia del Comune.

Art. 24

Rapporto di pianificazione

¹Il rapporto di pianificazione informa:

- a) sulle analisi, sugli obiettivi e sulla giustificazione delle scelte,
- b) su come si sia tenuto conto degli scopi e dei principi della pianificazione del territorio (art. 1 e 3 legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979, LPT), dei suggerimenti provenienti dalla popolazione (art. 4 cpv. 2 LPT), dei piani settoriali e delle concezioni della Confederazione (art. 13 LPT), del piano direttore (art. 8 LPT) e delle altre esigenze poste dal diritto federale, in particolare la ponderazione degli interessi (art. 3 ordinanza sulla pianificazione del territorio del 28 giugno 2000, OPT) e la protezione dell'ambiente (art. 47 OPT),
- c) sui costi delle opere e le relative modalità di finanziamento, come pure sulle priorità di realizzazione.

²Esso ha valore indicativo.

Procedura ordinaria

Art. 25

Elaborazione e esame preliminare

¹Il Municipio elabora il piano regolatore, comunicando l'avvio dei lavori al Dipartimento ed ai Comuni confinanti.

²Esso sottopone al Dipartimento un piano d'indirizzo per una verifica d'ordine generale.

³Il Dipartimento si esprime sulla conformità del piano d'indirizzo con la pianificazione direttrice, la legislazione federale e cantonale e sul coordinamento con le pianificazioni dei Comuni vicini.

Art. 26

Informazione e partecipazione

¹Il Municipio informa la popolazione riguardo al progetto di piano.

²Ogni cittadino attivo ed ogni persona o ente che dimostra un interesse degno di protezione possono presentare osservazioni o proposte pianificatorie.

³Il Municipio esamina osservazioni e proposte nell'ambito dell'elaborazione del piano.

Adozione e pubblicazione

Art. 27

¹Il Consiglio comunale o l'Assemblea adottano il piano regolatore.

²Il Municipio lo pubblica, previo avviso anche personale ai proprietari, per un periodo di trenta giorni presso la cancelleria comunale.

³Contestualmente alla pubblicazione, esso trasmette al Consiglio di Stato gli atti relativi al piano regolatore.

Ricorso al Consiglio di Stato

Art. 28

¹Contro il contenuto del piano è dato ricorso al Consiglio di Stato entro quindici giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione.

²Sono legittimati a ricorrere:

- a) ogni cittadino attivo nel Comune,
- b) ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione.

³Il ricorso è presentato per mezzo del Municipio, il quale, entro sei mesi dalla scadenza del termine di pubblicazione, trasmette al Consiglio di Stato tutti i ricorsi con le sue osservazioni.

Approvazione

Art. 29

¹Il Consiglio di Stato esamina gli atti, decide i ricorsi e approva in tutto o in parte il piano regolatore; oppure nega l'approvazione.

²Quando si impone una modifica che coinvolge il diritto comunale, esso rinvia gli atti al Comune, affinché vi provveda ripetendo la procedura ordinaria; il Consiglio di Stato indica quando si può prescindere dall'esame preliminare o applicare la procedura semplificata.

³La decisione del Consiglio di Stato è intimata al Comune, ai ricorrenti e ai proprietari dei fondi la cui situazione è stata modificata dalla risoluzione ed è pubblicata nella sua parte dispositiva.

Ricorso al Tribunale cantonale amministrativo

Art. 30

¹Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro trenta giorni dalla notificazione.

²Sono legittimati a ricorrere:

- a) il Comune,
- b) i già ricorrenti, per gli stessi motivi,
- c) ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione a dipendenza delle modifiche decise dal Consiglio di Stato.

³Per i motivi di ricorso e la procedura si applica la Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966.

Art. 31

Entrata in vigore ¹Il piano regolatore entra in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato.

²I ricorsi non hanno effetto sospensivo.

Art. 32

Effetti ¹Il piano regolatore ha durata indeterminata ed è vincolante per ognuno.

²Con l'approvazione del piano regolatore è concesso al Comune il diritto di espropriazione segnatamente per:

- a) la proprietà delle superfici di cui ha previsto l'espropriazione per interessi pubblici, in particolare per quelle stabilite nel piano delle zone e nel piano dell'urbanizzazione;
- b) i diritti necessari alla realizzazione delle opere pubbliche previste dal piano regolatore.

Art. 33

Verifica e modifiche ¹Il piano regolatore è sottoposto a verifica, di regola ogni dieci anni.

²Esso può essere modificato in caso di notevole cambiamento delle circostanze, con la procedura ordinaria o con la procedura semplificata.

Procedura semplificata

Art. 34

Modifiche di poco conto Sono di poco conto le modifiche:

- a) che toccano un numero limitato di persone e che mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo oppure che interessano una superficie di terreno non superiore a 2000 mq,
- b) che riguardano le reti di smaltimento delle acque o quelle per l'approvvigionamento idrico e di energie stabilite dal piano dell'urbanizzazione, oppure la rete dei mezzi pubblici di trasporto.

Art. 35

Procedura ¹Il Municipio elabora la modifica di poco conto e la pubblica, previo avviso anche personale ai proprietari e previa approvazione del Dipartimento, per trenta giorni presso la cancelleria comunale.

²Contro il contenuto della modifica è dato ricorso al Consiglio di Stato come all'articolo 28; contro la decisione del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale amministrativo come all'articolo 30.

³La modifica di poco conto entra in vigore con la crescita in giudicato o, in caso di ricorso, con la decisione del Consiglio di Stato.

Urbanizzazione

Art. 36

Procedura del programma d'urbanizzazione

¹Il Municipio elabora il programma d'urbanizzazione, coordinandolo con il piano finanziario, e lo pubblica per un periodo di trenta giorni presso la cancelleria comunale; durante questo periodo ogni interessato può presentare osservazioni.

²Il Municipio adotta il programma d'urbanizzazione.

³Il programma d'urbanizzazione vincola unicamente le Autorità ed è modificato in caso di mutate circostanze.

Art. 37

Realizzazione dell'urbanizzazione

¹Il Comune realizza l'urbanizzazione nei termini stabiliti dal programma d'urbanizzazione.

²I proprietari contribuiscono al finanziamento secondo le leggi speciali.

Art. 38

Mancato rispetto del programma d'urbanizzazione

Se l'urbanizzazione della zona edificabile non è realizzata nei termini previsti dal programma d'urbanizzazione, i proprietari fondiari possono (art. 19 cpv. 3 LPT):

- a) provvedere da sé all'urbanizzazione dei fondi secondo i piani approvati, stabilendo con il Comune per contratto di diritto pubblico segnatamente le modalità d'esecuzione dei lavori, il diritto di proprietà sulle opere, le condizioni per l'allacciamento dei vicini, il riscatto delle opere e il trasferimento di diritti e obblighi all'ente pubblico,
- b) anticipare i costi dell'urbanizzazione, stabilendo con il Comune mediante contratto di diritto pubblico segnatamente l'importo da anticipare, il rimborso dell'anticipo e l'interesse dovuto.

Art. 39

Anticipo dell'urbanizzazione

¹I proprietari fondiari possono chiedere al Comune di realizzare le opere d'urbanizzazione prima dei termini stabiliti dal programma d'urbanizzazione, anticipando tutte le spese.

²Mediante contratto di diritto pubblico con il Comune va stabilito almeno il rimborso dell'anticipo.

Norme d'interesse cantonale o sovracomunale

Art. 40

Vincoli per opere sovracomunali

¹Il Consiglio di Stato può far iscrivere nel piano regolatore vincoli per l'esecuzione di opere d'interesse cantonale o sovracomunale come scuole, case per anziani, impianti di smaltimento delle acque o dei rifiuti o impianti per la produzione di energia e zone per il tempo libero.

²Il piano regolatore indica i vincoli costituiti a favore del Cantone o di altri enti pubblici.

Art. 41

Linee d'arretramento dai corsi d'acqua

¹Nelle zone edificabili, il piano delle zone fissa le linee d'arretramento dai corsi d'acqua, da stabilire in base alle direttive del Dipartimento, allo scopo di garantire la protezione contro le piene e il mantenimento delle funzioni naturali delle acque.

²Fuori dalle zone edificabili sono da delimitare linee d'arretramento dove, in corrispondenza dei corsi d'acqua, vi siano vie di comunicazione, condotte o altri impianti, esistenti o previsti.

³All'interno delle linee d'arretramento sono vietate costruzioni e modifiche al terreno.

⁴Il Comune può fissare ulteriori linee d'arretramento per stabilire uno spazio con funzione ricreativa.

Art. 42

Regolamento cantonale posteggi privati a) scopo e contenuti

¹Il Regolamento cantonale posteggi privati determina il numero dei posteggi sui fondi privati allo scopo di migliorare le condizioni di mobilità e della qualità dell'ambiente.

²Esso è elaborato dal Consiglio di Stato, sentita una commissione consultiva e applicato dai Comuni interessati alle nuove costruzioni, alle riattazioni ed ai cambiamenti di destinazione; fanno eccezione le costruzioni destinate all'abitazione.

³Esso stabilisce il fabbisogno massimo di riferimento, il numero dei posteggi privati necessari e il numero dei posteggi privati da realizzare, in base alle norme dell'Unione dei professionisti svizzeri della strada (VSS), tenuto conto delle circostanze locali e in particolare della qualità del trasporto pubblico e del livello dell'inquinamento ambientale.

Art. 43

b) verifica periodica

¹Il Consiglio di Stato verifica periodicamente i parametri del Regolamento e l'elenco dei Comuni interessati; li adatta, se del caso, sentita la commissione consultiva.

²Il Regolamento abroga tutte le norme comunali che definiscono il fabbisogno di posteggi privati; restano riservate disposizioni più restrittive a tutela dei nuclei.

Sezione 3 - Piano d'utilizzazione cantonale

Art. 44

Definizione e componenti

¹Il piano d'utilizzazione cantonale stabilisce scopo, luogo e misura dell'uso ammissibile del suolo per aree d'interesse cantonale o sovracomunale; esso è commisurato alla capacità finanziaria del Cantone.

²Il piano d'utilizzazione promuove l'attuazione degli obiettivi pianificatori del piano direttore e di compiti cantonali, come pure la realizzazione di costruzioni d'interesse cantonale o sovracomunale.

³Esso si compone di norme e piani ed è accompagnato da un rapporto di pianificazione, di carattere indicativo.

Art. 45

Procedura d'approvazione

¹Il Dipartimento elabora il piano d'utilizzazione, dandone preventiva comunicazione al Gran Consiglio, ai Comuni e agli enti regionali per lo sviluppo interessati.

²Il progetto di piano è depositato per trenta giorni, previo avviso, presso i Comuni interessati; durante questo periodo ogni cittadino attivo in quei Comuni ed ogni persona o ente che dimostra un interesse degno di protezione possono presentare osservazioni o proposte pianificatorie.

³Il Consiglio di Stato esamina le osservazioni e approva il piano; il Dipartimento lo pubblica, previo avviso, per trenta giorni presso i Comuni interessati.

Art. 46

Ricorso al Tribunale cantonale amministrativo

¹Contro la decisione del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro quindici giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione.

²Il ricorso è proponibile contro:

- a) la violazione del diritto, compreso l'eccesso e l'abuso del potere d'apprezzamento,
- b) l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti,
- c) l'inadeguatezza del provvedimento pianificatorio.

³Sono legittimati a ricorrere:

- a) i Comuni interessati,
- b) ogni cittadino attivo nei Comuni interessati,
- c) ogni altra persona o ente che dimostra un interesse degno di protezione.

Art. 47

Entrata in vigore

¹Il piano d'utilizzazione entra in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato.

²I ricorsi non hanno effetto sospensivo.

³Il Dipartimento fa menzionare a registro fondiario per ogni singola particella l'esistenza del piano d'utilizzazione.

Art. 48

Effetti

¹Il piano d'utilizzazione cantonale ha gli stessi effetti del piano regolatore.

²Il piano d'utilizzazione è prevalente rispetto al piano regolatore; questo decade nella misura in cui si trova in contrasto con il piano d'utilizzazione, oppure se il piano d'utilizzazione disciplina l'uso del suolo in modo esclusivo.

Art. 49

Verifica e modifiche

¹Il piano d'utilizzazione è sottoposto a verifica, di regola ogni dieci anni.

²Esso può essere modificato in caso di notevole cambiamento delle circostanze con la procedura d'adozione.

Sezione 4 - Piano particolareggiato

Art. 50

Definizione e scopo

Il piano particolareggiato stabilisce nel dettaglio scopo, luogo e misura dell'uso ammissibile del suolo di una parte esattamente delimitata del territorio comunale, quando lo richiedono obiettivi di promozione urbanistica, di protezione dei nuclei, dei beni culturali, della natura e del paesaggio, oppure la realizzazione di costruzioni d'interesse pubblico.

Art. 51

Procedura d'approvazione

¹Per le componenti, la procedura e gli effetti fanno stato le norme relative al piano regolatore.

²Il piano particolareggiato può essere previsto dal piano regolatore che deve stabilire gli obiettivi, la destinazione e i parametri della pianificazione particolareggiata; in questo caso esso può essere adottato con la procedura di poco conto.

Art. 52

Piano particolareggiato quale autorizzazione a costruire

¹Il piano particolareggiato vale quale autorizzazione a costruire se definisce il progetto di costruzione nel dettaglio di una domanda di costruzione.

²Devono essere adempiute le seguenti condizioni:

- a) gli oggetti da approvare devono essere presentati in modo separato dal piano particolareggiato, di principio secondo le prescrizioni delle relative procedure d'autorizzazione a costruire,
- b) la documentazione relativa alla domanda di costruzione non soggiace alla procedura di partecipazione né all'esame preliminare, ma deve essere allegata per conoscenza al piano particolareggiato,
- c) dopo l'adozione del piano particolareggiato da parte del Legislativo comunale, il Municipio procede alla pubblicazione del medesimo unitamente alla documentazione relativa alla domanda di costruzione,
- d) il Consiglio di Stato approva il piano particolareggiato e rilascia l'autorizzazione a costruire con decisione globale. Esso decide i ricorsi contro l'uno e l'altra,
- e) per le varianti di progetto che configurano una modifica di poco conto del piano particolareggiato si applica la procedura relativa alle modifiche di poco conto,
- f) le altre varianti di progetto sono decise in base alle relative procedure d'autorizzazione a costruire.

³Il Consiglio di Stato stabilisce i dettagli.

Sezione 5 - Piano di quartiere

Art. 53

Definizione e scopo

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

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

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

Art. 54

Procedura d'approvazione

¹Il piano di quartiere segue la procedura della domanda di costruzione che 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.

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

³Per 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 di espropriazione dell'8 marzo 1971.

Capitolo secondo - SALVAGUARDIA DELLA PIANIFICAZIONE

Art. 55

Misure

Sono misure di salvaguardia della pianificazione:

- a) la zona di pianificazione,
- b) la decisione sospensiva,
- c) il blocco edilizio.

Art. 56

Zona di pianificazione a) definizione e scopo

¹La zona di pianificazione è stabilita per comprensori esattamente delimitati, se i piani mancano o devono essere modificati, oppure in caso di problemi riguardo all'uso del territorio o conflitti con principi pianificatori.

²Il Consiglio di Stato, in particolare, stabilisce zone di pianificazione a salvaguardia di obiettivi di sviluppo territoriale e per garantire l'adeguamento delle pianificazioni locali.

Art. 57

b) componenti

La zona di pianificazione si compone di un piano che ne delimita il comprensorio e di una scheda descrittiva che ne stabilisce i contenuti, gli scopi, gli effetti e la durata.

Art. 58

c) adozione

¹La zona di pianificazione è adottata dal Municipio, sentito il Dipartimento, oppure dal Consiglio di Stato, sentiti i Municipi interessati.

²Essa è pubblicata, previo avviso, per un periodo di trenta giorni presso i Comuni interessati.

Art. 59

d) entrata in vigore e proroga

¹La zona di pianificazione entra in vigore con la pubblicazione.

²Essa resta in vigore fino alla pubblicazione del piano sostitutivo; comunque non oltre cinque anni, riservata una possibilità di proroga.

³Il Consiglio di Stato può concedere una proroga della zona di pianificazione di due anni al massimo, per fondati motivi; la proroga soggiace alla procedura d'adozione.

Art. 60

e) effetti

¹La zona di pianificazione è vincolante per ognuno.

²Al suo interno nulla può essere intrapreso che possa rendere più ardua la pianificazione dell'utilizzazione.

³Le domande di costruzione in contrasto con gli obiettivi del piano in formazione sono decise negativamente.

Art. 61

Decisione sospensiva ¹Il Municipio o il Dipartimento sospendono per due anni al massimo le proprie decisioni se, in assenza di una zona di pianificazione, la domanda di costruzione appare in contrasto con uno studio pianificatorio in atto.

²Il Municipio o il Dipartimento decidono immediatamente sull'oggetto sospeso oppure danno avvio alla procedura d'espropriazione, se alla scadenza dei due anni il piano regolatore o il piano particolareggiato non sono stati pubblicati, o il piano d'utilizzazione cantonale non è stato depositato.

Art. 62

Blocco edilizio ¹Dalla data di pubblicazione del piano regolatore o del piano particolareggiato di cui all'articolo 27, oppure dalla data di deposito del piano di utilizzazione cantonale di cui all'articolo 45 e sino all'approvazione del Consiglio di Stato, non si possono attuare modifiche edilizie o altri interventi contrari alle previsioni del piano.

²Il blocco edilizio decade se il Consiglio di Stato non approva il piano regolatore, il piano particolareggiato o il piano d'utilizzazione cantonale entro due anni dalla scadenza del termine di pubblicazione, rispettivamente di deposito.

Art. 63

Ricorsi ¹Contro la zona di pianificazione e la sua proroga è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro quindici giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione; il ricorso non ha effetto sospensivo.

²Sono legittimati a ricorrere:

- a) ogni persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione,
- b) il Comune, contro la zona di pianificazione stabilita dal Consiglio di Stato.

³Contro le decisioni di sospensione o di blocco edilizio è dato ricorso ai sensi della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE).

Capitolo terzo - EDIFICABILITÀ DEI FONDI

Sezione 1 - Principio e eccezioni

Art. 64

Autorizzazione edilizia ¹L'edificazione o trasformazione di costruzioni è permessa solo con l'autorizzazione dell'Autorità.

²L'autorizzazione è rilasciata solo se:

- a) le costruzioni sono conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione e
- b) il fondo è urbanizzato.

³Sono riservate le altre condizioni previste dal diritto federale, cantonale e comunale.

⁴Competenza e procedura sono disciplinate dalla LE.

Art. 65

**Eccezioni nelle zone edificabili
a) costruzioni esistenti in contrasto col nuovo diritto**

¹È permessa la conservazione e la manutenzione di costruzioni esistenti in contrasto col nuovo diritto.

²Possono essere autorizzate trasformazioni a condizione che:

- a) il contrasto col nuovo diritto non pregiudichi in modo apprezzabile l'interesse pubblico e quello dei vicini e
- b) per costruzioni non conformi alla zona (art. 22 cpv. 2 lett. a LPT), le trasformazioni siano giustificate da esigenze tecniche o funzionali e siano rispettate le altre disposizioni del piano regolatore.

³Il piano regolatore può stabilire una regolamentazione più restrittiva.

⁴In caso di grave contrasto con la destinazione di zona può essere ordinata la cessazione dell'uso.

Art. 66

b) deroghe

¹In situazioni eccezionali e se l'osservanza delle disposizioni legali costituisce un rigore sproporzionato, possono essere concesse deroghe alla conformità di zona o a singole norme edilizie, purché ciò non pregiudichi in modo apprezzabile l'interesse pubblico o quello dei vicini.

²Il piano regolatore può stabilire una regolamentazione più restrittiva.

Art. 67

Eccezioni di diritto federale fuori delle zone edificabili

Nei seguenti casi il rilascio di un'autorizzazione per l'edificazione, la trasformazione o il cambiamento di destinazione di costruzioni è disciplinato dal diritto federale:

- a) costruzioni ad ubicazione vincolata (art. 24 LPT),
- b) cambiamenti di destinazione senza lavori di trasformazione (art. 24a LPT),
- c) aziende accessorie non agricole (art. 24b LPT),
- d) costruzioni esistenti non conformi alla destinazione della zona (art. 24c LPT),
- e) costruzioni utilizzate a scopi commerciali non conformi alla destinazione della zona (art. 37a LPT).

Art. 68

Eccezioni di diritto cantonale fuori delle zone edificabili
a) edifici abitativi agricoli ed edifici e impianti degni di protezione (art. 24d LPT)

¹In edifici abitativi agricoli conservati nella loro sostanza può essere autorizzata un'utilizzazione a scopi abitativi extra-agricoli ai sensi dell'art. 24d cpv. 1 LPT.

²Può essere autorizzato il cambiamento totale di destinazione di costruzioni degne di protezione, la cui conservazione a lungo termine non può essere assicurata in altro modo, se per le stesse è stata istituita una apposita protezione in via pianificatoria secondo l'art. 20 della legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (art. 24d cpv. 2 LPT).

³In entrambi i casi devono essere adempiute le condizioni dell'art. 24d cpv. 3 LPT.

Art. 69

b) edifici in comprensori con insediamenti sparsi ed edifici tipici del paesaggio (art. 39 OPT)

¹Il piano direttore designa i comprensori con abitati tradizionalmente sparsi nei quali l'insediamento duraturo dev'essere rafforzato in vista dello sviluppo auspicabile del territorio ai sensi dell'art. 39 cpv. 1 OPT.

²Può essere autorizzata, siccome d'ubicazione vincolata, la modifica dell'utilizzazione di edifici esistenti, protetti perché elementi tipici del paesaggio ai sensi dell'art. 39 cpv. 2 OPT; il piano direttore indica i criteri secondo i quali va valutato il carattere degno di protezione dei paesaggi e degli edifici tipici ai sensi di tale norma. Devono essere adempiute le condizioni dell'art. 39 cpv. 3 OPT.

³All'interno dei paesaggi ai sensi dell'art. 39 cpv. 2 OPT il piano regolatore designa in particolare i rustici meritevoli di conservazione.

Art. 70

Menzione a registro fondiario

L'ufficio domande di costruzione fa menzionare sul fondo interessato a registro fondiario:

- a) l'esistenza di un'azienda accessoria non agricola (art. 24b LPT),
- b) le condizioni risolutive alle quali soggiacciono le autorizzazioni,
- c) gli obblighi di ripristino dello stato legale.

Sezione 2 - I generatori di traffico

Art. 71

Definizioni

¹Sono grandi generatori di traffico le costruzioni con una superficie utile lorda di almeno 1'500 mq o che generano un traffico giornaliero medio, nei giorni di apertura, di almeno 1'000 movimenti al giorno.

²Sono generatori di traffico le costruzioni con incidenza territoriale che non raggiungono i parametri del capoverso 1; segnatamente i centri commerciali, gli stadi, i centri turistici attrezzati, le attrezzature di svago intensive e i cinema multi-sala.

Art. 72

Indirizzi pianificatori

¹Il piano direttore stabilisce la politica cantonale dei grandi generatori di traffico e definisce in particolare:

- a) le ubicazioni potenzialmente idonee per i grandi generatori di traffico,
- b) le condizioni della pianificazione delle utilizzazioni nei comparti per grandi generatori di traffico,
- c) gli indirizzi per il resto del territorio cantonale,
- d) le condizioni per l'autorizzazione eccezionale di tali impianti fuori dai comparti stabiliti.

²Nei comparti per grandi generatori di traffico la pianificazione delle utilizzazioni definisce almeno:

- a) la delimitazione del comparto con le attività consentite e i parametri edificatori,
- b) l'assetto urbanistico,
- c) il volume di traffico medio che il comparto può generare nei giorni di apertura,
- d) un adeguato allacciamento alla rete viaria,
- e) l'integrazione nella rete dei trasporti pubblici con un servizio commisurato all'affluenza di pubblico,
- f) la regolamentazione dei posteggi.

³Per i generatori di traffico la pianificazione delle utilizzazioni stabilisce almeno:

- a) la delimitazione della zona con i parametri edificatori e le attività consentite,
- b) un adeguato allacciamento alla rete viaria,
- c) l'integrazione nella rete dei trasporti pubblici,
- d) la regolamentazione dei posteggi.

Art. 73

Regime d'autorizzazione

¹L'autorizzazione alla costruzione o trasformazione di grandi generatori di traffico è rilasciata se:

- a) la pianificazione delle utilizzazioni adempie tutte le condizioni dell'art. 72 cpv. 2,
- b) il proprietario del terreno assume proporzionalmente le spese di costruzione ed esercizio di tutte le infrastrutture di mobilità e quelle di sistemazione urbanistica; gli oneri sono stabiliti dall'autorizzazione edilizia o da un contratto di diritto pubblico.

²L'autorizzazione alla costruzione o trasformazione di generatori di traffico è rilasciata se la pianificazione delle utilizzazioni adempie tutte le condizioni dell'articolo 72 cpv. 3.

³Tutte le autorizzazioni alla costruzione o trasformazione di generatori e grandi generatori di traffico devono stabilire che l'allacciamento alla rete viaria e l'integrazione nella rete dei trasporti pubblici siano realizzati al più tardi con l'entrata in esercizio dell'impianto.

Art. 74

Eccezioni per grandi generatori di traffico

¹Al di fuori dei comparti stabiliti dal piano direttore è vietata la costruzione di grandi generatori di traffico di tipo commerciale.

²Può eccezionalmente essere autorizzata la costruzione di singoli grandi generatori di traffico di tipo non commerciale se:

- a) l'impianto risponde a importanti bisogni d'interesse cantonale o di sviluppo regionale,
- b) non sono possibili ubicazioni alternative,
- c) la pianificazione dell' utilizzazione adempie tutte le condizioni dell'articolo 72 cpv. 2.

³In questo caso il proprietario del terreno assume tutte le spese di costruzione ed esercizio delle infrastrutture di mobilità e quelle di sistemazione urbanistica.

TITOLO III - STRUMENTI DI POLITICA FONDIARIA E PROMOZIONALE

Capitolo primo - CONTRATTI

Art. 75

Contratti di diritto pubblico

¹Cantone e Comuni possono stipulare contratti di diritto pubblico se:

- a) dispongono di un margine di apprezzamento riguardo all'oggetto del contratto,
- b) la forma contrattuale risulta la più adatta,
- c) il contenuto del contratto non viola norme legislative.

²Per i Comuni la competenza di contrarre è disciplinata dalla Legge organica comunale.

Capitolo secondo - POLITICA FONDIARIA

Sezione 1 - Ricomposizione particellare

Art. 76

Definizione e scopo

¹La ricomposizione particellare consiste in un riordino dei fondi, in modo da dar loro configurazione e superficie adatte all'edificazione prevista dal piano.

²Essa ha lo scopo di migliorare e razionalizzare l'uso del suolo edificabile e di concretizzare gli obiettivi del piano regolatore.

Art. 77

Procedura

¹La ricomposizione particellare è attuata mediante gli strumenti e le procedure della legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni del 23 novembre 1970 (LRPT).

²Essa può concernere tutta la zona edificabile o sue parti; il piano regolatore ne stabilisce il perimetro.

³I principi su cui si fonda la permuta generale (art. 83a LRPT) sono definiti nella procedura di approvazione del piano regolatore.

Sezione 2 - Acquisizione di terreni e zona edificabile d'interesse comunale

Art. 78

Acquisizione di terreni

Cantone e Comuni possono acquistare terreni da destinare ad uso pubblico o a scopi d'interesse pubblico.

Art. 79

Zona edificabile d'interesse comunale a) definizione e scopo

¹Nella zona edificabile d'interesse comunale, il Comune mette a disposizione delle persone fisiche o giuridiche che adempiono i requisiti legali terreni destinati alla residenza primaria o all'attività di produzione non intensiva di beni.

²La zona edificabile d'interesse comunale promuove l'insediamento di persone che vogliono costruire la propria abitazione nel Comune e non trovano altrimenti terreni disponibili; essa può anche promuovere l'insediamento di aziende.

³Il Comune può delimitare zone edificabili d'interesse comunale solo quando ciò sia imposto dalla realizzazione degli obiettivi di sviluppo socio-economico del piano regolatore.

Art. 80

b) acquisizione

Il Comune acquisisce i terreni necessari in via contrattuale o mediante espropriazione.

Art. 81

c) assegnazione di terreni destinati alla residenza primaria

¹Il Comune assegna il terreno destinato alla residenza primaria alle persone fisiche che ne fanno richiesta.

²Esse devono adempiere le seguenti condizioni:

- a) voler costituire durevolmente il domicilio nel Comune,
- b) impegnarsi a costruire la propria abitazione entro due anni,
- c) non essere proprietari di un edificio o terreno edificabile nel Comune o in quelli confinanti.

Art. 82

d) assegnazione di terreni destinati ad aziende

¹Il Comune assegna il terreno destinato ad aziende alle persone fisiche o giuridiche che ne fanno richiesta.

²Esse devono adempiere le seguenti condizioni:

- a) possedere il domicilio o la sede nel Comune o volerli costituire durevolmente,
- b) impegnarsi a costruire la propria azienda entro due anni,
- c) non essere proprietari di un edificio o terreno edificabile nel Comune o in quelli confinanti.

Art. 83

e) estensione della cerchia degli assegnatari

¹Se interessi di sviluppo comunale lo giustificano, il Comune può estendere per regolamento la cerchia dei destinatari dei terreni della zona edificabile d'interesse comunale.

²Si possono in particolare considerare persone giuridiche (segnatamente cooperative) che si impegnino a costruire entro due anni edifici d'appartamenti destinati alla residenza primaria.

Art. 84

f) forma e prezzo di assegnazione

¹L'assegnazione dei terreni avviene mediante contratto di compravendita o costituzione di diritto di superficie; in ambo i casi il Comune è esentato dall'obbligo del pubblico concorso ai sensi dell'articolo 180 della Legge organica comunale.

²Il Comune stabilisce per regolamento il prezzo di alienazione, rispettivamente il canone per il diritto di superficie, tenuto conto dei costi di acquisizione dei terreni, delle spese di riordino fondiario, progettazione ed urbanizzazione, dedotti eventuali sussidi.

Art. 85

g) diritto di recupera e di prelazione

¹Il Comune ha un diritto di recupera sul terreno assegnato in caso di inosservanza delle condizioni d'assegnazione.

²Il Comune ha anche un diritto di prelazione sui terreni assegnati.

³L'esercizio del diritto di recupera e prelazione avviene al prezzo di assegnazione del terreno, aumentato, se del caso, del plusvalore del capitale investito nell'immobile.

⁴I diritti di recupera e di prelazione sono menzionati a registro fondiario.

Art. 86

h) regolamento della zona edificabile d'interesse comunale

Il regolamento disciplina e dettaglia:

- a) l'acquisizione dei terreni,
- b) i parametri edificatori e l'eventuale riordino fondiario,
- c) le condizioni di assegnazione dei fondi,
- d) la forma, il prezzo d'assegnazione e le condizioni di pagamento,
- e) le condizioni dell'esercizio del diritto di recupera e prelazione e il calcolo del plusvalore.

TITOLO IV - FINANZIAMENTO DELLA PIANIFICAZIONE E DEL PAESAGGIO

Capitolo primo - Finanziamento della pianificazione

Art. 87

Principio

Il Cantone ed i Comuni finanziano, nell'ambito delle rispettive competenze, l'elaborazione e l'attuazione dei piani previsti da questa legge.

Art. 88

Contributo cantonale

Il Cantone può partecipare alle spese della pianificazione locale:

- a) sino ad un massimo del 30% per i piani regolatori intercomunali e per i piani regolatori di Comuni aggregati,
- b) sino ad un massimo del 50% per una pianificazione che dipende da progetti di valenza regionale o cantonale.

Art. 89

Condizioni del contributo

¹Sino ad un importo di fr. 500'000.-, il contributo cantonale è stabilito dal Consiglio di Stato, in base alla capacità finanziaria dei Comuni.

²Per il calcolo del contributo sono computati tutti i costi effettivi necessari alla revisione della pianificazione locale.

³Il contributo è subordinato alla disponibilità dei relativi crediti.

Art. 90

Contributo comunale

¹I Comuni possono essere tenuti a partecipare alle spese:

- a) di elaborazione di schede comprensoriali della pianificazione direttrice, sino ad un massimo del 30%;
- b) di elaborazione ed attuazione di piani di utilizzazione cantonali, sino ad un massimo del 50%.

²Sentiti i Comuni interessati, il contributo comunale è stabilito dal Gran Consiglio per le schede e dal Consiglio di Stato per i piani di utilizzazione cantonali, in base al loro interesse e alla loro capacità finanziaria.

³Contro le decisioni sul contributo è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

Capitolo secondo - Finanziamento della tutela e valorizzazione del paesaggio

Art. 91

Principio

Il Cantone e i Comuni finanziano, nell'ambito delle rispettive competenze, misure di tutela e di valorizzazione del paesaggio.

Art. 92

Cantone

¹Il Cantone finanzia misure di tutela e valorizzazione di oggetti d'importanza nazionale e cantonale.

²Per gli oggetti d'importanza cantonale i Comuni possono essere tenuti a partecipare sino ad un massimo del 25% della spesa, in base alla loro capacità finanziaria; il contributo comunale è stabilito dal Consiglio di Stato.

Art. 93

Comuni

¹I Comuni finanziano misure di tutela e valorizzazione di oggetti d'importanza locale, cui il Cantone può partecipare accordando contributi sino ad un massimo del 50% della spesa.

²I Comuni finanziano l'elaborazione del progetto di paesaggio, cui il Cantone può contribuire nella misura del 50% della spesa.

³Sino ad un importo di fr. 500'000.-, il contributo cantonale è stabilito dal Consiglio di Stato in base al tipo di intervento, alla capacità finanziaria del beneficiario e alla copertura proveniente da altre fonti, alla partecipazione della Confederazione ed alla disponibilità dei relativi crediti.

TITOLO V - PAESAGGIO

Capitolo primo - OBIETTIVI E PRINCIPI

Art. 94

Obiettivi

¹Il paesaggio cantonale va rispettato, tutelato e valorizzato in quanto bene comune.

²Occorre in particolare garantirne la diversità, la qualità e l'identità.

Art. 95

Indirizzi

Le schede di piano direttore esprimono gli indirizzi generali e particolari di tutela e valorizzazione del paesaggio.

Art. 96

Principi operativi

¹Le attività d'incidenza territoriale vanno armonizzate con gli obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio.

²Le costruzioni devono inserirsi nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa.

Capitolo secondo - MISURE E ORGANIZZAZIONE

Sezione 1 - Misure di tutela

Art. 97

Paesaggi con contenuti e valori importanti
a) classificazione e inventari

¹I paesaggi con contenuti e valori importanti sono oggetto di tutela; essi sono classificati in oggetti d'importanza nazionale, cantonale o locale.

²Il Cantone elabora l'inventario dei paesaggi d'importanza cantonale, i quali vanno per quanto possibile conservati nelle loro caratteristiche.

³I Comuni rilevano i paesaggi d'importanza locale nella procedura di pianificazione dell' utilizzazione.

Art. 98

b) istituzione della tutela

Gli strumenti della pianificazione territoriale stabiliscono contenuti e modalità della tutela.

Sezione 2 - Misure di valorizzazione

Art. 99

Progetto di paesaggio
a) contenuti

¹Il progetto di paesaggio programma interventi mirati di valorizzazione del paesaggio.

²Esso è di tipo comprensoriale o locale.

³Il Consiglio di Stato definisce le modalità di elaborazione ed attuazione del progetto.

Art. 100

b) ripartizione dei compiti

¹I Comuni, che possono costituirsi in associazione aperta ad altri enti pubblici, persone giuridiche o privati, o i Patriziati per il progetto di paesaggio locale, fungono di regola da promotori.

²Essi coinvolgono la popolazione locale nell'elaborazione del progetto.

³Il Cantone fornisce consulenza ai promotori, coordina i progetti di paesaggio comprensoriali e verifica la conformità dei progetti di paesaggio locali; eccezionalmente può fungere da promotore.

Sezione 3 - Organizzazione

Art. 101

Commissione del paesaggio

¹Il Consiglio di Stato istituisce una Commissione del paesaggio quale organo consultivo.

²Essa è composta da cinque a sette membri nominati dal Consiglio di Stato.

³Nella commissione sono rappresentati i settori interessati alla tutela ed alla valorizzazione del paesaggio.

Art. 102

Compiti

La Commissione del paesaggio esprime un giudizio di qualità paesaggistica sugli strumenti della pianificazione territoriale, sui progetti di paesaggio e su progetti di grande rilevanza territoriale.

TITOLO VI - NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 103

Procedure in corso

Le procedure in corso prima dell'entrata in vigore di questa legge sono concluse secondo il diritto anteriore.

Art. 104

Geodati

Per un periodo di tre anni dall'entrata in vigore di questa legge, il Consiglio di Stato può rinunciare all'obbligo di elaborare i piani in forma di geodati digitali.

Art. 105

Urbanizzazione

¹Il piano e il programma dell'urbanizzazione di cui agli articoli 22 e 23 devono essere adottati al più tardi entro cinque anni dall'entrata in vigore di questa legge.

²Il piano dell'urbanizzazione non è impugnabile se riporta la rete delle opere d'urbanizzazione esistenti.

Art. 106

Piano di quartiere facoltativo

¹Le 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.

²Le domande di piano di quartiere facoltativo pubblicate prima dell'entrata in vigore della modifica legislativa del 19 ottobre 2009 sono decise in base al diritto previgente.

Art. 107

Tutela dei siti pittoreschi del DLNB

La protezione cantonale dei siti pittoreschi, di cui agli articoli 1 lett. c) del Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 e 2 lett. c) del relativo regolamento, rimane garantita sino all'istituzione della tutela di paesaggi con contenuti e valori importanti in base all'articolo 98.

Art. 108

Entrata in vigore

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, questa legge ed il suo allegato di abrogazione e modifica di leggi sono pubblicati nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.

ALLEGATO

Abrogazione e modifica di leggi

I. - Abrogazione di leggi

- A. La Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 è abrogata.
- B. Il Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio del 16 gennaio 1940 è abrogato.

II. - Modifica di leggi

- A. La legge sulla conservazione del territorio agricolo del 19 dicembre 1989 è così modificata:

Art. 7

La diminuzione della zona agricola ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 della legge sullo sviluppo territoriale (Lst) può essere operata solo per importanti esigenze della pianificazione del territorio e previa modifica degli strumenti pianificatori cantonali e comunali, secondo la procedura e le competenze fissate nell'apposita legislazione.

Art. 8

La diminuzione della zona agricola ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 Lst deve essere compensata dall'ente pianificante.

- B. La Legge sulle strade del 23 marzo 1983 è così modificata:

Art. 11

¹La disponibilità dell'area stradale può essere salvaguardata mediante gli strumenti di cui agli articoli 55 - 62 della legge sullo sviluppo territoriale (Lst).

²Inoltre il Consiglio di Stato può predisporre le basi per la futura realizzazione di strade tramite lo strumento del piano d'utilizzazione cantonale ai sensi degli articoli 44 ss. Lst.

³All'interno degli allineamenti o degli arretramenti stabiliti dal progetto stradale, salvo accordo del Dipartimento, è vietata la costruzione e la trasformazione di edifici e impianti, I lavori di manutenzione non sono considerati trasformazione giusta la presente norma.