

Rapporto

numero	data	Dipartimento
6975 R	4 dicembre 2014	TERRITORIO
Concerne		

della Commissione speciale pianificazione del territorio sul messaggio 20 agosto 2014 concernente l'approvazione di un credito di fr. 1'300'000.- per l'aggiornamento e la gestione del Piano direttore cantonale e di un credito di fr. 376'000.- per il finanziamento dell'Osservatorio dello sviluppo territoriale per il periodo 2015-2018

1. MOTIVAZIONE DELLA RICHIESTA DEI CREDITI

Con il messaggio n. 6975 il Consiglio di Stato chiede l'approvazione di un credito di 1'300'000.- CHF per la gestione, l'aggiornamento e la progressiva attuazione del Piano direttore cantonale (PD) e di un credito di 376'000.- CHF per il monitoraggio dello sviluppo territoriale durante il periodo 2015-2018.

1.1 Aggiornamento e attuazione del Piano Direttore

Il PD cantonale rappresenta il principale strumento di governo per coordinare le politiche e le attività con rilevante incidenza territoriale. Il Piano direttore svolge quindi una funzione essenziale nella definizione dello sviluppo auspicabile del Cantone: infatti le Aree di intervento prioritario indicate nelle Linee direttive 2012-2015 coinvolgono numerosi obiettivi pianificatori e numerose schede del PD. Per un approfondimento sui contenuti, la struttura e le basi legali dell'attuale PD rimandiamo ai cpv. 2.1 fino a 2.4 del messaggio.

La legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) specifica i contenuti minimi obbligatori del PD. Secondo la LPT, il Piano direttore è un piano di concezione e di coordinamento, che deve assolvere un ruolo programmatico e anticipatore dell'evoluzione del territorio cantonale. Il PD rappresenta inoltre uno strumento pianificatorio "centrale", che da una parte recepisce i contenuti territoriali delle Concezioni e dei Piani settoriali elaborati dalla Confederazione e dall'altra costituisce un documento vincolante per i Comuni - i quali adeguano di conseguenza i loro Piani regolatori - e per gli Enti regionali di sviluppo, nonché un riferimento per le attività con incidenza territoriale degli altri Enti (come per esempio i Patriziati).

Per garantire il coordinamento territoriale tempestivo delle attività con incidenza territoriale che derivano dai continui cambiamenti delle condizioni-quadro ambientali, economiche e sociali, il PD va tenuto costantemente aggiornato. Adattamenti e progressiva attuazione delle schede sono quindi continui. Dopo la revisione del 2009, il PD è stato gestito secondo un programma di lavoro incentrato sulle singole schede e sulle politiche settoriali, in base a quanto stabilito nel messaggio n. 6158 del 16 dicembre 2008, con il quale il Parlamento aveva stanziato un credito di 1.6 mio di franchi. Il quadro dei compiti svolti e dei costi sostenuti è illustrato al capitolo 3.

Nuove esigenze di adattamento attendono il PD nei prossimi anni: la principale riguarda l'aggiornamento della politica degli insediamenti, necessaria dopo l'approvazione in votazione popolare, il 3 marzo 2013, delle modifiche della LPT. Le nuove normative, infatti, assegnano al Piano direttore un ruolo maggiore rispetto al passato per quanto riguarda il dimensionamento delle zone edificabili, la loro distribuzione sul territorio cantonale e la definizione di indirizzi e misure volte a garantire uno sviluppo razionale ed equilibrato degli insediamenti (cfr. cap. 4.2).

Nel contempo il PD è chiamato a recepire alcuni correttivi posti dalla Confederazione nel dispositivo di approvazione federale del 24 settembre 2013 (cfr. cap.4.3). Non da ultimo vi sono diverse schede che necessitano di essere aggiornate per far fronte all'evoluzione dei temi da esse affrontati (cfr. cap. 4.4.). La spesa di aggiornamento e adattamento del PD, oggetto del presente messaggio, è preventivata in fr. 1'300'000.

1.2 Monitoraggio dello sviluppo territoriale

Il monitoraggio del territorio cantonale permette di verificare regolarmente se la sua evoluzione sia effettivamente orientata verso lo scenario di sviluppo auspicato dal PD. Esso consente inoltre di valutare l'efficacia delle scelte e delle misure adottate nelle diverse politiche settoriali con incidenza territoriale. Tale compito è svolto, sulla base di un mandato di prestazione, dall'Osservatorio dello sviluppo territoriale (OST) dell'Università della Svizzera italiana (Accademia di Mendrisio). Il credito di 376'000.- CHF per il finanziamento del nuovo mandato di prestazione per il quadriennio 2015-2018, è analogo a quello concesso con il messaggio n. 6240 del 30 giugno 2009.

L'OST è inteso quale strumento di accompagnamento del PD ed è volto a:

- monitorare permanentemente il territorio cantonale;
- controllare e valutare periodicamente gli obiettivi pianificatori cantonali;
- informare in modo continuo il pubblico sui processi di sviluppo territoriale.

Il monitoraggio avviene principalmente attraverso la costruzione di indicatori commisurati ai 29 obiettivi pianificatori adottati dal parlamento cantonale nel 2007 e suddivisi negli ambiti tematici Patrimonio, Rete urbana, Mobilità e Vivibilità. Scopo del monitoraggio è anche quello di identificare eventuali nuove tendenze dello sviluppo territoriale e consentire all'Autorità cantonale di predisporre delle proposte senza dover aspettare una nuova revisione del Piano direttore.

Merita pure di essere ricordato che la Confederazione richiede espressamente l'approntamento di strumenti di controllo e di monitoraggio nell'ambito dell'approvazione dei Piani direttori e che tutti i Cantoni hanno adottato negli scorsi anni uno specifico sistema. Laddove possibile e sensato, la costruzione di indicatori avviene in modo coordinato, per permettere anche un confronto intercantonale.

Inizialmente l'Osservatorio era integrato nella Sezione dello sviluppo territoriale. Nel 2007 il Consiglio di Stato ha affidato all'Università della Svizzera italiana, Accademia di Mendrisio, tramite un mandato di prestazione, il compito di completare il set di indicatori per il monitoraggio degli obiettivi di Piano direttore e produrre dei rapporti sullo sviluppo territoriale. Tale accordo è stato rinnovato nel 2009.

2. LA GESTIONE DEL PD TRA IL 2009 E IL 2014

Con il messaggio n. 6158 del 16 dicembre 2008 e relativo decreto legislativo, il Parlamento ha approvato il programma allora elaborato di gestione del PD e stanziato un credito di fr. 1'600'000.-.

I compiti svolti possono essere così suddivisi:

- modifiche del PD e consultazioni;
- studi di base, approfondimenti, aggiornamenti delle schede e delle politiche settoriali;
- creazione di una banca dati;
- spese ricorrenti;
- varia.

Per l'elenco dettagliato dei compiti svolti rimandiamo al cpv. 3.2 del messaggio.

Tra i principali obiettivi della revisione del PD figurava quello di garantire la costante verifica delle dinamiche di sviluppo territoriale. Già con il messaggio n. 5482 del 2 marzo 2004 si era prospettata la costituzione dell'Osservatorio dello sviluppo territoriale (OST-TI). Inizialmente l'OST-TI era integrato nella Sezione dello sviluppo territoriale. Nel 2007 il Consiglio di Stato ha affidato tale compito all'Accademia di Architettura. Al primo mandato di prestazione - per il periodo 2007-2009 - ne è seguito un secondo per il periodo 2010-2013¹.

Fino al 2006, in collaborazione con l'USTAT, l'OST-TI ha ridefinito le regioni funzionali del Piano direttore, ha prodotto analisi specifiche su svariati temi come la specializzazione funzionale degli agglomerati urbani, la loro dinamica, l'analisi delle centralità dei Comuni appartenenti alle aree discoste, l'invecchiamento della popolazione e i saldi migratori.

Questi lavori sono stati ben sintetizzati nel rapporto *L'organizzazione territoriale in Ticino, valutazione e indirizzi per l'elaborazione del Modello di organizzazione territoriale*, pubblicato nel 2006 nel contesto dell'adozione degli obiettivi pianificatori cantonali. Il documento restituisce un'analisi approfondita delle dinamiche territoriali dopo il 1980 e descrive le tendenze in atto. Sviluppa scenari e indica le linee del modello territoriale, che rappresenta lo scenario auspicato ai sensi dell'art. 6 cpv. 3 della legge federale sulla pianificazione del territorio. Il modello territoriale è stato ripreso nei documenti relativi alla politica delle aggregazioni e alla nuova politica regionale, come lettura e progetto territoriale condivisi.

Per quanto concerne la divulgazione, in quel periodo sono stati pubblicati numerosi documenti tra cui ricordiamo gli *Elementi per uno sviluppo territoriale del Cantone Ticino 1980-2000* (supplemento alla rivista "Dati", anno IV N. 3, 2004) e, nel 2005, il contributo *Il Mendrisiotto verso il futuro* (nella rivista "Il Comune", gestita dal Dipartimento delle istituzioni).

L'Osservatorio ha prodotto un primo rapporto di monitoraggio completo nel 2008². La pubblicazione del nuovo rapporto è prevista entro la fine del 2014.

Oltre ai rapporti di monitoraggio, nell'ultimo quadriennio l'OST-TI ha anche svolto alcuni approfondimenti tematici, sintetizzati nelle seguenti pubblicazioni:

¹V. messaggio 6240 del 30 giugno 2009 e Rapporto 6240 del 1 dicembre 2009.

²*Lo sviluppo territoriale nel Canton Ticino, Rapporto 2008 (sintesi)*; Dipartimento del territorio.

- Il Ticino non urbano (2010);
- Attività economiche e uso del suolo nel Cantone Ticino (2012).

Entro la fine del 2014 è prevista la pubblicazione di un rapporto sul tema della periurbanizzazione e nel 2015 un ulteriore approfondimento incentrato sul tema degli spazi liberi di fondovalle.

3. RICHIESTA DI UN CREDITO PER LA GESTIONE E L'AGGIORNAMENTO DEL PIANO DIRETTORE

La gestione del Piano direttore richiede di affrontare con regolarità e anticipare le diverse sfide legate allo sviluppo del territorio cantonale, adattandosi ai sempre più celeri cambiamenti che condizionano le scelte d'uso del suolo. Le principali esigenze di aggiornamento del Piano direttore sono in questo momento riconducibili ai seguenti motivi:

- adeguamento alle modifiche della legge federale sulla pianificazione del territorio (in vigore dal 1° maggio 2014) e, per quanto riguarda l'introduzione (nel 2011) di nuove regole in materia di residenze secondarie nella LPT e, nel 2012, per quanto riguarda il nuovo articolo costituzionale legato all'iniziativa Weber;
- necessità di recepire le condizioni poste dalla Confederazione nell'ambito dell'approvazione del PD del 24 settembre 2013 e gli adeguamenti dei Piani settoriali federali con ripercussioni per il nostro Cantone;
- attuazione del programma ordinario di aggiornamento delle schede per far fronte alle esigenze nei singoli campi di attività.

Il messaggio descrive in modo dettagliato le necessità di adattamento nei cpv. 4.2 fino 4.5.

4. RICHIESTA DI UN CREDITO PER IL FINANZIAMENTO DELL'OSSERVATORIO DELLO SVILUPPO TERRITORIALE NEL PERIODO 2015-2018

Sulla base dell'esperienza passata, il Consiglio di Stato ritiene opportuno mantenere il medesimo ordine di grandezza (con un leggero adeguamento) e più precisamente 94'000.- CHF all'anno per il quadriennio 2015-2018, per un totale di 376'000.- franchi.

I compiti affidati all'OST-TI sono in linea con quelli definiti in passato, in particolare:

- il monitoraggio dello sviluppo territoriale cantonale attraverso l'aggiornamento degli indicatori e, se del caso, l'elaborazione di nuovi indicatori: la presentazione degli stessi (serie storica, incroci e confronti) deve essere improntata alla divulgazione;
- la redazione di un nuovo rapporto sullo sviluppo territoriale (2018) i cui contenuti tengano conto delle esigenze della Confederazione;
- la redazione di rapporti tematici sullo sviluppo territoriale, avendo cura di effettuare incroci significativi tra ambiti differenti, di utilizzare adeguatamente il materiale e le competenze già disponibili e di valorizzare il potenziale divulgativo nella presentazione; in relazione a questo punto, nel prossimo quadriennio si intende puntare su rapporti più agili e snelli;
- la presentazione annuale dei rapporti elaborati ai Servizi dell'amministrazione.

Il monitoraggio dello sviluppo territoriale e il controllo periodico dell'efficacia delle politiche territoriali rispetto agli obiettivi pianificatori cantonali, nonché la necessità di sensibilizzare

il cittadino alle problematiche territoriali, rendono fondamentale garantire la continuazione dei compiti dell'OST-TI.

5. I LAVORI DELLA COMMISSIONE

La Commissione, nella seduta del 23 ottobre 2014, ha sentito Paolo Poggiati, Capo della Sezione dello sviluppo territoriale e Andrea Felicioni, Capo dell'Ufficio del Piano Direttore.

Nel corso dell'audizione è stata ribadita l'importanza del credito per almeno tre motivi:

1. l'adeguamento alle nuove norme federali, in particolare quelle entrate in vigore il 1° maggio 2014 sulla politica degli insediamenti;
2. le richieste di sistemazione formulate dalla Confederazione in sede di approvazione dell'attuale Piano direttore. Il Consiglio Federale ha apprezzato nel suo insieme i contenuti del PD cantonale, ma ha chiesto una serie di adeguamenti puntuali;
3. alcune schede del PD richiedono un costante aggiornamento.

Le nuove norme federali in materia di politica degli insediamenti richiederanno parecchio lavoro. La Confederazione chiede ai Cantoni di calcolare il dimensionamento delle zone edificabili a livello cantonale, con un sistema di calcolo unico valido per tutti i Cantoni. Al termine di questa valutazione sapremo, in modo oggettivo e comparabile con gli altri Cantoni, come si situa nel suo insieme il Canton Ticino in materia di terreni edificabili non costruiti (qui la tendenza che si osserva è in chiara diminuzione) e riserve in terreni già costruiti ma sottosfruttati rispetto agli indici dei Piani regolatori comunali in vigore (probabilmente riserve in eccesso). I Comuni sapranno come si situano con i loro Piani regolatori rispetto alle esigenze dei prossimi 20 anni e soprattutto come indirizzare lo sviluppo dei Piani regolatori tenendo conto delle nuove direttive federali che puntano sullo sviluppo centripeto, in particolare in aree adeguatamente servite del trasporto pubblico.

Nella seduta del 12 novembre 2014, la Commissione ha sentito il dott. Simone Garlandini, collaboratore dell'Osservatorio dello sviluppo territoriale, e il sig. Antoine Turner, Amministratore dell'Accademia di architettura.

Nel corso dell'audizione è stato ricordato che l'Osservatorio dello sviluppo territoriale è attivo presso l'Accademia di architettura di Mendrisio dal 2007. L'attività dell'OST è regolata da un mandato di prestazioni e consiste principalmente nel monitoraggio permanente del territorio cantonale. Tale monitoraggio è richiesto dalla Confederazione a tutti i Cantoni. L'OST produce soprattutto dati e rappresentazioni cartografiche relative al territorio cantonale e, su richiesta specifica, a singoli temi. Gli approfondimenti possono avere carattere regionale.

L'OST si occupa anche di attività didattiche, in particolare lezioni di sviluppo territoriale presso l'Accademia di Mendrisio.

Tra i prodotti principali dell'OST va annoverato il Rapporto sullo sviluppo territoriale, aggiornato ogni 4 anni, mentre annualmente l'OST presenta l'approfondimento di temi specifici. I rapporti e altre pubblicazioni dell'OST sono consultabili nel sito <http://www.ti.ch/dt/dstm/sst/temi/piano-direttore/ost-ti/osservatorio-dello-sviluppo-territoriale/>

La Commissione si è chinata anche sulla questione del mandato all'OST e in particolare se non fosse possibile svolgere questi compiti internamente all'amministrazione con costi minori. L'approfondimento ha portato al convincimento opposto, vale a dire la soluzione di

esternalizzare l'OST porta a maggiori competenze e sinergie da una parte e a minor costi dall'altra.

Per svolgere le attività sono infatti necessari:

1. competenze specifiche;
2. tempo.

La collaborazione con l'Accademia permette di gestire al meglio entrambi. Le competenze sono date sia dai collaboratori diretti dell'OST sia dal contesto di relazioni che un ambiente universitario è in grado di offrire: l'approccio scientifico e quello divulgativo ne escono rafforzati.

Inizialmente l'Osservatorio è nato in seno alla Sezione dello sviluppo territoriale (Dipartimento del territorio) ed era svolto da un collaboratore scientifico (unità poi soppressa). È nel 2007 che il Consiglio di Stato ha deciso di affidare all'USI tale compito, mediante, appunto, un contratto di prestazione che definisce compiti e risultati da produrre. Il costo risulta ancora oggi inferiore rispetto a quando tale lavoro veniva effettuato internamente, anche perché l'Accademia si assume una parte delle spese (in quanto anch'essa beneficia di parte dei servizi offerti. L'OST, oggi, è composta da un responsabile (65%) ed un assistente post-doc (80%); il costo dell'Osservatorio è dunque di 172'000.-. Il contributo cantonale copre poco meno della metà dei costi ed è proporzionato alle prestazioni richieste dal Cantone.

Le attività dell'Osservatorio sono inoltre soggette a valutazione periodica di efficienza ed efficacia da parte del Dipartimento del territorio rispetto ai bisogni dell'Amministrazione cantonale.

6. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

6.1 Linee direttive 2012-2015

Le richieste di credito oggetto del presente messaggio sono coerenti con gli obiettivi strategici e con le priorità di azione fissate nelle Linee direttive 2012-2015, in modo particolare con il capitolo 2.2. "Ambiente, energia e territorio" e con le schede programmatiche n.27 (Territorio: verso la città Ticino) e 28 (Paesaggio di qualità).

6.2 Piano finanziario e gestione corrente

Spese di investimento	CHF 1'300'000.-
Spese correnti	CHF 94'000.- annui per 4 anni (2015-18)
Modificazione dell'effettivo del personale	nessuna
Ripercussioni sui Comuni	nessuna

Il credito d'investimento è inserito nel PF al settore 51 "Protezione del territorio", posizione 511, collegata al WBS 765 51, "Gestione PD".

Il credito di gestione corrente è iscritta al centro costo 765 (Sezione dello sviluppo territoriale), conto 31300098.

7. CONCLUSIONI

Il Piano direttore cantonale è il principale strumento di governo per coordinare e orientare le politiche territoriali verso obiettivi di sviluppo auspicati e condivisi. Il PD necessita di essere costantemente aggiornato nei suoi contenuti, in particolare in relazione alle modifiche della legge federale sulla pianificazione del territorio, approvate in votazione da popolo e Cantoni il 13 marzo 2013.

L'evoluzione del territorio va regolarmente verificata e confrontata con gli scenari di sviluppo auspicati dagli strumenti strategici e programmatici: è questo il compito principale svolto dall'Osservatorio dello sviluppo territoriale dell'Università della svizzera italiana (Accademia di Mendrisio).

Per questi motivi la Commissione speciale della pianificazione invita il Parlamento a voler accogliere la richiesta di credito per l'aggiornamento e la gestione del Piano Direttore, nonché quella per il finanziamento del mandato di prestazione con l'Università della svizzera italiana per i compiti dell'Osservatorio dello sviluppo territoriale, approvando i relativi disegni di decreto legislativo annessi al messaggio governativo.

Per la Commissione speciale della pianificazione del territorio:

Francesco Maggi, relatore

Canepa - Canevascini - Cozzaglio - Garzoli -

Mellini - Minotti - Orsi - Pagnamenta - Paparelli -

Rückert - Seitz - Storni