

# Rapporto sul messaggio

---

numero 4793  
data 22 febbraio 1999  
dipartimento Territorio

---

della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sul messaggio 7 ottobre 1998 concernente la modifica della legge cantonale di applicazione delle legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT) e la richiesta di un credito di franchi 2'191'000.– per il pagamento di formali promesse di sussidio alla pianificazione locale

## INDICE

- 1. INTRODUZIONE \*
- 2. ABROGAZIONE DEL SUSSIDIO ALLA PIANIFICAZIONE LOCALE \*
- 2.2 Ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni \*
- 2.3 Sussidio come incentivo \*
- 2.4 Varianti \*
- 2.5 Scelta della Commissione \*
- 2.6 Mandato al Consiglio di Stato \*
- 2.7 Conclusioni \*
- 3. CREDITO PER IL PAGAMENTO DELLE PROMESSE DI SUSSIDIO \*
- 4. ALTRE MODIFICHE DELLA LALPT \*
- 5. CONCLUSIONI \*

## 1. INTRODUZIONE

Il messaggio del Consiglio di Stato può essere suddiviso in tre parti ben distinte:

1. La modifica della politica di sussidiamento della pianificazione locale (piani regolatori comunali) con lo stralcio dei seguenti quattro articoli della legge cantonale di applicazione delle legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT):

### **Art. 94 - Sussidio cantonale**

*1Il Cantone sussidia le spese di allestimento o di revisione dei piani regolatori o dei piani particolareggiati comunali o intercomunali, quando essi sono dipendenti dall'applicazione di nuovi atti legislativi federali o cantonali o da pianificazioni cantonali.*

*2Il sussidio è accordato nella misura massima del 50% tenuto conto della forza finanziaria dei Comuni risultante dagli indici fiscali-finanziari dei Comuni ticinesi.*

### **Art. 95 - Beneficiari**

*Il sussidio è accordato ai Comuni o, in caso di consorzio, ai Consorzi.*

### **Art. 96 - Condizioni**

*Le condizioni per l'ottenimento dei sussidi sono stabilite dal Consiglio di Stato.*

### **Art. 97 - Autorità competente**

*Il sussidio è accordato dal Consiglio di Stato quando non superi i franchi 200'000.-, negli altri casi dal Gran Consiglio.*

2. Un credito di fr. 2'191'000.- per il pagamento di formali promesse di sussidio della pianificazione locale rilasciate prima del 30 settembre 1997.

3. Alcune modifiche formali (stralci o precisazioni) di articoli della LALPT che si impongono per aggiornare o rendere più comprensibile il testo.

Nelle considerazioni introduttive il Consiglio di Stato informa che volutamente non presenta il disegno di una revisione globale della legislazione pianificatoria cantonale, indicando che una simile opera di riordino e snellimento si imporrà a conclusione del lavoro legislativo messo in atto dal Dipartimento del territorio in questi ultimi anni (legge sulla protezione dei beni culturali, già in vigore; legge sulle foreste, che entrerà prossimamente in vigore; legge sulla protezione della natura e legge sulla protezione dell'ambiente, in consultazione).

## **2. ABROGAZIONE DEL SUSSIDIO ALLA PIANIFICAZIONE LOCALE**

L'abrogazione dei sussidi ai piani regolatori comunali è dettata da motivi prettamente di bilancio dello stato, scelta questa definita dal messaggio 'dolorosa ma imprescindibile'. La revisione globale della legislazione pianificatoria viene rimandata ad un futuro non meglio definito.

La Commissione dopo attento esame è dell'opinione che la sola abolizione del sussidio non rappresenta una misura sufficiente di risparmio. Questo travaso di oneri dal Cantone ai Comuni presenta inoltre grossi problemi dal punto di vista pianificatorio.

D'altro canto, nell'ottica del risparmio, pur riconoscendo la complessità della problematica, essa ritiene urgente affrontare un discorso generale sulla pianificazione in modo da trovare soluzioni diverse per l'elaborazione degli atti pianificatori favorendo in una prima fase al massimo un lavoro comprensoriale e definendo in modo migliore i compiti del Cantone e dei Comuni. Solo in questo modo è infatti raggiungibile lo scopo di un risparmio generale e non solamente di un semplice travaso degli oneri dal cantone al comune.

Vista l'urgenza dell'approvazione del credito di 2'191'000.- e non potendo entrare nel dettaglio delle problematiche legate alla pianificazione la Commissione ha comunque ritenuto importante proporre delle riflessioni ed elaborare una proposta operativa.

### **2.1 Situazione attuale della pianificazione locale**

Attualmente su 245 comuni solo 9 non dispongono di un piano regolatore approvato. Ca. 80 stanno inoltre procedendo alla revisione del proprio piano regolatore.

Le date di approvazione dei PR variano dalla fine degli anni '70 fino ad oggi. Evidentemente essi non presentano lo stesso grado di completezza.

Negli anni '90 l'introduzione di nuove leggi e direttive, sia a livello federale che cantonale, ha fatto aumentare notevolmente la documentazione da fornire, soprattutto per quanto concerne gli studi di base.

In molti casi ci si trova anche confrontati con il fatto che questi studi di base (componenti naturali, zona agricola, inventario degli edifici situati fuori zona edificabile, compendio,...) sono stati elaborati come varianti dopo l'approvazione

del piano regolatore e non come base di elaborazione del progetto stesso.

L'elaborazione di questi studi di base incide oggi mediamente per ca. il 30-40% del costo complessivo dei PR. Questi studi nella maggior parte dei casi si prestano ad una elaborazione sovracomunale o possono essere elaborati in modo semplice disponendo di tutti i dati già raccolti a livello territoriale in altri ambiti che sono già a disposizione del cantone.

Dall'esperienza diretta o indiretta dei membri della Commissione (in qualità di sindaco, municipale, consigliere comunale, pianificatore, consulente o semplice cittadino) sono inoltre emerse le seguenti considerazioni:

i costi dei piani regolatori sono lievitati; oggi l'elaborazione di un piano regolatore implica un lavoro di analisi e di concertazione che coinvolge un numero sempre maggiore di specialisti; tutta una serie di prescrizioni dei vari uffici cantonali richiedono inoltre continue modifiche e aggiornamenti dei piani;

l'immagine della pianificazione del territorio è ai minimi storici; c'è il rischio di un disimpegno dei Comuni verso la pianificazione; in molti casi si affronta la revisione del piano regolatore solo se si è veramente costretti dalle circostanze;

già ora molti Municipi fanno fatica a far votare i crediti dai legislativi comunali, perché non è evidente qual'è l'impulso che il piano regolatore può dare al Comune; se si tolgono i sussidi senza rivedere le modalità con le quali si devono fare le revisioni dei piani regolatori questa tendenza aumenterà; molti Comuni si rifiuteranno di pianificare;

c'è la sensazione che all'interno della pianificazione non tutto funzioni per il verso giusto; il Dipartimento del Territorio chiede, ma dall'altra parte c'è poca chiarezza su cosa i Comuni debbano dare; è difficile capire dove sta il problema (i Comuni non sono attenti? I pianificatori non sono precisi? I funzionari sono troppo esigenti?); le procedure non hanno seguito sufficientemente l'evoluzione della pianificazione;

il rapporto tra mezzi investiti e risultati concreti è sovente deludente;

la lunghezza delle procedure è un tema ricorrente nella pianificazione locale; accanto agli elementi tecnici e giuridici, anche fattori "umani" giocano un ruolo importante; un progetto di revisione elaborato a fine legislatura può ad esempio essere sconvolto da un Municipio con una nuova composizione.

## **2.2 Ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni**

La Commissione è dell'avviso che bisogna sfruttare l'occasione di questo messaggio per chiarire in modo più preciso la ripartizione dei compiti tra Cantone e Comune.

Nell'elaborazione dei piani regolatori comunali, i Comuni si trovano spesso obbligati a dover fare una raccolta sistematica di dati e informazioni sui contenuti del proprio territorio. Il risultato che si ottiene è spesso eterogeneo e dipende molto dall'operatore: chi è specializzato in un campo fornisce tanto materiale su certi aspetti e meno su altri.

Molti di questi dati sono già stati raccolti precedentemente dal Cantone (ad esempio certi contenuti naturalistici) o sarebbero comunque disponibili subito con un minimo sforzo (ad esempio molti dati statistici). Prima di procedere alla revisione del piano regolatore, un Comune dovrebbe ricevere tutte le informazioni di base già disponibili presso il Cantone, in pratica una documentazione standard. Nella maggior parte dei casi, oggi queste informazioni sono fornite solo con l'esame preliminare.

La raccolta di dati non dovrebbe inoltre essere fine a se stessa, ma finalizzata agli aspetti che possono effettivamente avere un'influenza sul piano regolatore.

Senza aprire la discussione sulla fusione dei Comuni, si può comunque affermare che, in molti campi (trasporti, infrastrutture pubbliche, ...), la tendenza attuale è quella di passare da un approccio comunale a un approccio comprensoriale della pianificazione. Ci sono settori in cui è possibile e necessario razionalizzare il lavoro. Un esempio concreto è dato dalla scheda 8.5: i Comuni dovranno definire i comprensori entro i quali i rustici potranno essere trasformati. Non è normale che ogni Comune faccia questo lavoro da solo; non ha senso; i comprensori non finiscono con i confini comunali.

In sostanza la Commissione ritiene che, se - per motivi prettamente finanziari - si vogliono stralciare i sussidi alla pianificazione locale (almeno nella forma attuale), questa operazione deve essere accompagnata da una riduzione dei

costi.

### **2.3 Sussidio come incentivo**

L'obbligatorietà dell'elaborazione dei piani regolatori comunali è stata sancita dalla legge edilizia del 1973. Il sussidio è stato introdotto come incentivo ai Comuni per affrontare la pianificazione. Fino all'entrata in vigore della legge federale sulla pianificazione del territorio, i piani regolatori erano sussidiati anche dalla Confederazione. Il Cantone ha mantenuto i sussidi, ma dall'entrata in vigore della LALPT sono comunque sussidiate solo le spese dipendenti dall'applicazione di nuovi atti legislativi federali o cantonali o da pianificazioni cantonali (piani di paesaggio, inventari degli edifici situati fuori zona edificabile,...).

Il fatto che a un certo punto la pianificazione locale debba reggersi da sola può anche essere logico, al di là delle considerazioni finanziarie che hanno dettato la proposta del Consiglio di Stato. Tra l'altro, il principio di non più sussidiare lavori di singoli Comuni e di limitarsi al sussidiamento di interventi sovracomunali è già stato introdotto nella legge sull'approvvigionamento idrico.

Nell'attuale momento di ristrettezze economiche la Commissione ritiene da un lato pericoloso abbandonare completamente un appoggio del cantone all'elaborazione degli atti pianificatori e dall'altro necessario introdurre una nuova forma di sussidio che vada nella direzione di favorire e stimolare la razionalizzazione del lavoro pianificatorio soprattutto con l'appoggio a pianificazioni di carattere sovracomunali, intese quindi a fare collaborare i diversi comuni.

Il sussidio va pure integrato come incentivo nei processi di aggregazione comunali.

Malgrado la notevole sensibilità dimostrata dai comuni in ambito pianificatorio essa ritiene infatti che per i Comuni confrontati con difficoltà finanziarie e con oneri di gestione ordinaria sempre più preponderanti i sussidi rappresentano un importante aiuto senza il quale c'è il grosso pericolo di un disimpegno in materia pianificatoria con le relative conseguenze a livello di gestione del territorio.

Strumenti pianificatori quali i piani del paesaggio, inventari di edifici fuori zona, studi sulle componenti naturali, studi sulle zone agricole, definizione dei paesaggi degni di protezione (scheda 8,5), piani viari (in parte), gradi di sensibilità possono e devono essere elaborati favorendo la collaborazione tra comuni. Essi non vanno quindi più sussidiati a livello di singolo comune ma a livello comprensoriale. Questo modo di procedere comporterebbe un notevole risparmio a livello generale.

Proprio nell'ottica di diminuire i costi della pianificazione, la Commissione è comunque contraria all'abolizione tout court dei sussidi, in particolare per due motivi:

se si vogliono promuovere i piani comprensoriali è utile mantenere una forma di incentivo sotto forma di sussidi; per far sì che questi piani rappresentino effettivamente un risparmio bisogna investire qualcosa sia nella loro impostazione tecnica (creare degli esempi) sia nella loro accettazione a livello politico (informazione pratica e concreta su modalità e conseguenze);

a volte i Comuni sono obbligati ad adattare il loro piano regolatore per oggetti d'impostanza nazionale, cantonale o regionale (Alptransit, impianto di distruzione dei rifiuti,...) che non sempre vogliono; abolendo i sussidi, oltre alle eventuali conseguenze negative, i Comuni dovrebbero sopportarsi tutte le spese; le procedure per imporre delle modifiche sono certamente più costose, sia in termini monetari che di tempo, di un eventuale sussidio, che può anche essere un elemento molto utile nella negoziazione.

### **2.4 Varianti**

Nelle circostanze attuali, modificare le regole di sussidiamento di una legge che interessa tutti i Comuni del Cantone non è però un'impresa facile. In particolare non si devono sottovalutare le conseguenze. Per questo motivo la Sottocommissione ha esaminato le seguenti varianti.

#### **2.4.1 Abrogare gli art. 94-97 LALPT**

Come proposto dal Consiglio di Stato nel messaggio, si accetta lo stralcio dei sussidi quale misura di carattere puramente finanziario (risparmio).

#### **2.4.2 Abrogare gli art. 94-97 LALPT con condizioni**

Si accetta lo stralcio degli articoli attualmente in vigore, dando però al Consiglio di Stato un termine per presentare una proposta per il sussidiamento di piani sovracomunali (come incentivo ai Comuni per pianificare assieme) e di modifiche del piano regolatore per oggetti particolari che vengono imposti a singoli Comuni.

Il rischio di questa variante sta nel fatto che, se il Consiglio di Stato non presenta una proposta nel termine fissato, la Commissione può reagire solo con un'iniziativa.

#### **2.4.3 Modificare gli art. 94-97 LALPT**

La Commissione modifica gli articoli nel senso indicato nella variante 2. Questa variante è molto impegnativa e presuppone un'analisi molto approfondita. Non è realizzabile in tempi brevi.

#### **2.4.4 Rinviare gli art. 94-97 LALPT per un periodo determinato**

L'obiettivo è identico alla variante 2. In questo caso la Commissione fa però un primo rapporto parziale che approva il credito per le promesse fatte fino al 30 settembre 1997 e rinvia i 4 articoli al Consiglio di Stato con un termine per presentare una proposta. La Commissione può sempre agire con il rapporto finale.

### **2.5 Scelta della Commissione**

La promozione di una pianificazione sovracomunale (collaborazione tra comuni) è ritenuta prioritaria dalla Commissione. Dopo attento esame essa ha scelto di procedere secondo la variante 4 ritenuta la più vincolante per il Consiglio di Stato e chiara dal profilo procedurale.

### **2.6 Mandato al Consiglio di Stato**

La Commissione ha valutato la possibilità di elaborare un nuovo articolo della LALPT in modo da raggiungere gli scopi elencati nei punti precedenti.

I tempi e le conoscenze necessarie ad una valutazione completa della problematica non sono comunque sufficienti.

Essa chiede quindi al Consiglio di Stato di elaborare una proposta di sussidio che sia effettivamente un incentivo alla pianificazione intercomunale e non sia invece una forma di routine o un diritto acquisito.

Il discorso non può comunque essere disgiunto dal rivedere le forme di collaborazione (competenze) ed i compiti tra Cantone e Comuni (banca dati del territorio) e da una razionalizzazione e semplificazione degli atti pianificatori nel senso di una pianificazione intercomunale.

L'urgenza di fare chiarezza e di non lasciare in sospese le pratiche impone un termine di presentazione delle nuove disposizioni entro fine anno 1999.

### **2.7 Conclusioni**

In conclusione la Commissione ribadendo quanto sottolineato nei punti precedenti chiede al Consiglio di Stato di presentare una proposta di modifica della LALPT relativa al sussidiamento entro i termini indicati.

## **3. CREDITO PER IL PAGAMENTO DELLE PROMESSE DI SUSSIDIO**

Il credito di fr. 2'191'000.-- per il pagamento di formali promesse di sussidio alla pianificazione locale, rilasciate prima del 30 settembre 1997, concerne 131 atti pianificatori (piani regolatori, revisioni, varianti del piano del paesaggio, inventari degli edifici fuori zona edificabile, ...) di 118 Comuni. La Commissione condivide questo credito: il Cantone non può evidentemente sottrarsi ai suoi impegni di fronte a promesse di sussidio regolarmente rilasciate dall'istanza competente.

Su richiesta della Sezione finanze in considerazione del fatto che il messaggio non sarebbe stato approvato dal Gran Consiglio nel 1998, il 1° dicembre 1998 la Commissione si era già espressa sull'art. 2 (aggiornamento del preventivo

1998 con un credito di Fr. 350'000.--) del disegno di decreto legislativo allegato al messaggio. La Commissione all'unanimità si era dichiarata d'accordo, in particolare anche per il fatto che la riduzione della voce di bilancio interessata a fr. 50'000.— non era stata fatta dal Gran Consiglio ma dal Consiglio di Stato stesso (cfr. verbale 1.12.1998).

#### **4. ALTRE MODIFICHE DELLA LALPT**

La modifica degli Art. 47, 62 e 66, 98 e 99 riguarda unicamente aspetti formali.

La Commissione ritiene comunque di rimandarne la modifica nell'ambito della nuova proposta del Consiglio di Stato.

#### **5. CONCLUSIONI**

In conclusione, la Commissione invita il Gran Consiglio a:

approvare il decreto legislativo concernente la richiesta di credito di 2'191'000.- per il pagamento delle promesse di sussidio

rimandare tutte le modifiche della LALPT fino alla presentazione della nuova proposta da parte del Consiglio di Stato.

#### **Per la Commissione speciale pianificazione del territorio:**

Massimo Ferrari, relatore

Arn - Bobbià - Calastri - Canal - Canonica G. -

Canonica I. - David - Lepori - Poli - Quadri -

Rosselli - Ryser - Truisc