

Rapporto

numero

6309 R

data

1° marzo 2011

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sul messaggio 9 dicembre 2009 concernente il Disegno di Legge sullo sviluppo territoriale (Lst)

INDICE

1.	INTRODUZIONE	4
1.1	I rapporti tra diritto federale e diritto cantonale	4
1.2	Motivi ed obiettivi alla base del progetto.....	4
1.3	Gli auspici sul prosieguo	5
	a. La compensazione di vantaggi e svantaggi ed il codice del territorio.....	5
	b. L'actio popularis	5
2.	I LAVORI COMMISSIONALI	6
3.	CONSIDERAZIONI GENERALI DI ADESIONE AL MESSAGGIO.....	7
4.	GLI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE	7
4.1	Le novità relative al piano direttore e al piano d'utilizzazione cantonale	7
	a. Il piano direttore	7
	b. Il piano d'utilizzazione cantonale	8
4.2	Le novità relative agli strumenti della pianificazione locale.....	8
	a. Piano regolatore: due soli piani, di cui un nuovo piano dell'urbanizzazione, accompagnati dal regolamento edilizio (art.19)	8
	b. Rapporto di pianificazione con programma di realizzazione (art. 24).....	9
	c. Programma di urbanizzazione vincolante per l'autorità (art. 22)	9
	d. Piano particolareggiato al di fuori dei nuclei: pianificazione locale qualificata e qualitativa (artt. 50 - 52)	9
	e. Piano di quartiere: pianificazione e progettazione di qualità (artt. 53 - 54).....	9
	f. Le zone edificabili d'interesse comunale	10
	g. Le Linee guida	10
5.	LA SEMPLIFICAZIONE E VELOCIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	11
5.1	Un appunto riguardo al piano direttore	11
5.2	La procedura di approvazione del piano d'utilizzazione cantonale	11
	a. La proposta governativa.....	11

b.	Il giudizio favorevole della Commissione.....	12
5.3	Le procedure della pianificazione locale.....	12
a.	Una risposta ai postulati del Parlamento che completa una serie di misure già adottate.....	12
b.	Le misure nel dettaglio.....	13
c.	Considerazioni particolari.....	14
6.	IL TEMA DEI GRANDI GENERATORI DI TRAFFICO.....	15
7.	IL TEMA DEL PAESAGGIO.....	15
8.	IL DISEGNO DI LEGGE SULLO SVILUPPO TERRITORIALE.....	16
8.1	Commento alle norme modificate.....	16
a.	Artt. 6 e 107 - Tecnici qualificati.....	16
b.	Artt. 13 e 15 - Procedura di approvazione delle schede di dato acquisito del piano direttore.....	16
aa.	Il regime attuale e la proposta governativa.....	16
bb.	L'evoluzione del tema delle competenze.....	17
cc.	La non adesione della Commissione.....	18
c.	Art. 18 cpv. 2 - Base legale del "Masterplan".....	18
d.	Art. 35 cpv. 2- Particolarità della procedura di poco conto per modifiche alle reti di smaltimento delle acque o per l'approvvigionamento idrico e di energie.....	19
e.	Art. 43 cpv. 2 - Base legale che conferisce ai Comuni facoltà di adottare una disciplina più restrittiva nel determinare il numero di posteggi su fondi privati.....	19
f.	Art. 68 cpv. 2 - Eccezioni di diritto cantonale fuori delle zone edificabili: tenuta di animali a scopo di hobby (art. 24d cpv. 1bis LPT).....	20
g.	Artt. 71 - 74 - I grandi generatori di traffico.....	20
aa.	La definizione (art. 71 cpv. 1).....	20
bb.	Le costruzioni di tipo commerciale (art. 71 cpv. 2).....	21
cc.	La concentrazione di piccoli e medi generatori di traffico (art. 71 cpv. 3).....	22
dd.	Gli indirizzi pianificatori (art. 72).....	22
ee.	Il regime d'autorizzazione (art. 73).....	22
ff.	Le eccezioni (art. 74).....	23
h.	Art. 79 - 86 - La disciplina della zona edificabile d'interesse comunale, in particolare il valore dei fondi da acquisire.....	23
aa.	La definizione (art. 79).....	23
bb.	Il valore dei fondi da acquisire (art. 80).....	24
cc.	Le condizioni di assegnazione dei terreni (artt. 81/82 e 83).....	24
dd.	Il regolamento della zona edificabile d'interesse comunale.....	25
i.	Artt. 91 - 105 - La nuova disciplina del paesaggio: in particolare la ripartizione delle competenze fra Cantone e Comuni nell'applicazione del principio dell'inserimento ordinato ed armonioso.....	25
aa.	Gli elementi della riformulazione del capitolo sul paesaggio.....	25
bb.	La valorizzazione del paesaggio come articolo programmatico (art. 1 cpv. 2 lett. e).....	25
cc.	Un cenno alla sistematica.....	26
dd.	Applicazione del principio dell'inserimento ordinato e armonioso (art. 98).....	26
ee.	La commissione del paesaggio (artt. 99 e 100).....	27
ff.	Il finanziamento del paesaggio (artt. 101 - 105).....	28
gg.	Excursus sul progetto di paesaggio comprensoriale.....	29
8.2	Un cenno alle norme modificate nella forma.....	30

9. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE 32

9.1 Relazioni con linee direttive e piano finanziario..... 32

9.2 Incidenza finanziaria 32

9.3 Atti parlamentari..... 32

1. INTRODUZIONE

La Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT) rappresenta la base della gestione del territorio in Svizzera: la sua introduzione è di fatto lo spartiacque giuridico tra un «prima» e un «dopo». In questi 30 anni ha mostrato le sue potenzialità, ma anche i suoi limiti, dove non è stata in grado di controllare sufficientemente le tendenze dispersive delle nuove zone residenziali e il conseguente aumento dello spreco del territorio.

La Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LALPT) regge le sorti del territorio ticinese dal 1990 con buoni risultati. Da più parti si è però sottolineata una certa lungaggine nelle procedure, chiedendo miglioramenti in questo senso; è inoltre viepiù emersa la necessità di adattamenti per rispondere alle nuove sfide della pianificazione territoriale.

1.1 I rapporti tra diritto federale e diritto cantonale

L'avamprogetto di una legge federale sullo sviluppo territoriale, intesa a sostituire la LPT, lanciato dal Consiglio federale nel 2008, è stato abbandonato dopo la procedura di consultazione. Le massicce reazioni contrarie all'avamprogetto indicano bene le difficoltà di modificare un sistema che funziona abbastanza bene per tutti, dove ognuno propone novità in direzioni poco condivisibili dagli altri. In risposta all'iniziativa popolare «Spazio per l'uomo e la natura (Iniziativa per il paesaggio)» è però in corso una revisione parziale della LPT, tesa a limitare la crescita delle zone edificabili. Il Consiglio federale respinge infatti l'iniziativa popolare, considerando particolarmente problematica la moratoria di venti anni per nuove zone edificabili prevista nel suo testo. Esso intende tuttavia dare seguito alla richiesta legittima di mettere un freno all'espansione disordinata degli insediamenti e di tutelare meglio il paesaggio, proponendo una revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio. In questa fase sarà rafforzato il ruolo dei piani direttori nello stabilire l'espansione ancora accettabile delle zone edificabili e sarà ribadito il principio del ricupero delle plusvalenze così generate.

Altri ambiti in cui è necessaria una revisione saranno trattati in una seconda fase.

1.2 Motivi ed obiettivi alla base del progetto

Come accennato, in Ticino, in attesa della revisione della LPT, si sono però manifestate 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 questa Commissione, chinandosi su un'iniziativa che proponeva 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."

Il disegno di legge sullo sviluppo territoriale, che ha preso le mosse come progetto di revisione LALPT, ha dunque puntato ad un triplice obiettivo:

- alleggerimento delle procedure (a livello cantonale come a livello comunale);

- semplificazione degli strumenti della pianificazione;
- uniformazione e razionalizzazione delle norme e della metodologia.

Il progetto ha inoltre proposto nuove soluzioni, non contemplate dalla legge attuale, in particolare un nuovo ordinamento dell'urbanizzazione ed i temi, nuovi, dei grandi generatori di traffico e del paesaggio. Purtroppo il tema prospettato ed atteso del prelievo di plusvalenze non fa parte di questo disegno di legge; lo scorso mese di dicembre il Consiglio di Stato ha posto in consultazione sino a fine marzo il documento «Compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione del territorio», che se accolto favorevolmente sarà oggetto di una successiva integrazione di questa LST.

Il nuovo quadro legislativo viene poi opportunamente completato da una serie di strumenti ausiliari di tipo tecnico e metodologico, in particolare le Linee guida, di cui si dirà più avanti.

1.3 Gli auspici sul prosieguo

a. *La compensazione di vantaggi e svantaggi ed il codice del territorio*

La Commissione auspica vivamente che il Consiglio di Stato, conclusa la consultazione, presenti al più presto il Messaggio che disciplina la compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione del territorio. Si tratta infatti di un'interessante possibilità conferita agli enti pubblici, i quali, mediante un meccanismo virtuoso di prelievi e di indennizzi, potrebbero meglio attuare un disegno pianificatorio armonioso e di qualità.

La Commissione è altresì favorevole ad un codice del territorio.

Il messaggio prospetta infatti l'idea di un unico testo che riunisca le norme di merito e di procedura per la pianificazione del territorio (legge sullo sviluppo territoriale), per l'edilizia pubblica e privata (legge sulle strade e legge edilizia) e i disposti della legge sull'espropriazione. La commissione saluta con favore l'ipotesi di una legge di riferimento per tutti i progetti con incidenza territoriale, sia per quanto attiene agli strumenti che riguardo alle procedure, ma auspica che il progetto complessivo ed in particolare l'integrazione dei disposti dell'edilizia avvenga in tempi brevi.

b. *L'actio popularis*

La Commissione ha pure valutato l'opportunità di proporre una modifica in merito alla legittimazione a ricorrere contro i piani d'utilizzazione, e meglio di stralciare la cosiddetta "actio popularis", che il disegno di legge riprende dalla LALPT. Il sistema vigente, ora riproposto nel messaggio, riconosce infatti la legittimazione a ricorrere oltre che alle persone ed enti che dimostrano un interesse degno di protezione (sistema "classico", che risponde alle esigenze minime imposte dal diritto federale), pure ad ogni cittadino attivo nel Comune (vedi art. 28 del disegno di legge).

Ora, quest'ultima facoltà non ha oggettivamente più motivo di essere.

Innanzitutto perché appare logico che la legittimazione a ricorrere sia subordinata alla sussistenza, in capo al ricorrente, di un interesse degno di protezione, così come definito dalla relativa giurisprudenza. Risulta ragionevole esigere che il ricorrente sia toccato dal vincolo impugnato altrimenti che qualsiasi altro singolo cittadino o la collettività; tanto più che, ai fini del riconoscimento di un interesse degno di protezione, è sufficiente un interesse di mero fatto (ad esempio di natura economica, ideale o morale), che deve comunque essere personale, immediato e attuale.

In secondo luogo, perché l'istituto dell'actio popularis non è praticamente più presente nel nostro ordinamento (salvo che, per motivi propri a tale ambito, nella LOC; cfr. art. 209 lett. a); in particolare vi si è rinunciato anche in materia edilizia (cfr. modifica art. 8 LE, in vigore dal 15 marzo 1995).

In terzo luogo, poiché l'esperienza dimostra che tale istituto è poco esercitato, e quando lo è, viene spesso praticato non tanto per promuovere concreti obiettivi di carattere pianificatorio, quanto piuttosto allo scopo di ostacolare le procedure.

Infine, detto istituto appare sempre più privo di oggettiva giustificazione alla luce anche dei numerosi processi aggregativi conclusi risp. in corso, che "estendono" ulteriormente la facoltà di ricorrere su oggetti del tutto slegati dal contesto territoriale del singolo cittadino attivo, con conseguente aumento del rischio di un utilizzo inadeguato dell'actio popularis.

Del resto va pure rilevato che l'actio popularis in campo pianificatorio del diritto ticinese costituisce praticamente un unicum a livello svizzero.

La Commissione non ritiene però di disporre, a questo momento, di tutti gli elementi necessari per proporre una modifica di legge; a maggior ragione su un tema così delicato. Essa è infatti dell'avviso che lo stralcio dell'actio popularis dovrebbe comunque essere accompagnato dall'estensione della legittimazione a ricorrere (come si verifica in diversi altri Cantoni) alle organizzazioni attive a livello locale, che per statuto perseguono interessi generali (pianificatori, ambientali, paesaggistici, naturalistici) che meritano di essere tutelati effettivamente anche in via ricorsuale. Bisognerebbe inoltre che tali entità sussistano da un certo periodo minimo (ad esempio 10 anni), al fine di evitare la nascita di organizzazioni costituite al solo scopo di avversare una revisione o variante del piano regolatore.

La Commissione invita pertanto il Consiglio di Stato a compiere i necessari approfondimenti ed a formulare, nella prossima tornata di adeguamento della legge, una proposta concreta, che attui gli auspici sopra esposti.

2. I LAVORI COMMISSIONALI

In ragione dell'importanza tecnica ed anche politica del progetto (si pensi in particolare alle modifiche procedurali proposte in materia di piano direttore, di piano d'utilizzazione cantonale, parzialmente di piano regolatore, ma anche al piano particolareggiato ed al piano di quartiere rinnovati, ai grandi generatori di traffico ed al paesaggio) la Commissione per la pianificazione del territorio ha ritenuto di designare per l'esame del messaggio una sottocommissione composta dai deputati: Michele Barra, Luca Beretta Piccoli, Carlo Lepori, Eros Mellini e Lorenzo Orsi.

I deputati Luca Beretta Piccoli, Lorenzo Orsi e Carlo Lepori fungono da relatori.

A far tempo dal mese di maggio la sottocommissione si è riunita una quindicina di volte.

L'esame del testo è stato accompagnato dal responsabile del progetto per l'Ufficio giuridico del DT, avv. Patrizia Cattaneo Beretta; in merito al tema dei grandi generatori di traffico la sottocommissione ha sentito il Dipartimento del territorio (15 giugno 2010) ed un consulente privato (22 settembre 2010); il 3 febbraio scorso la sottocommissione ha ricevuto una delegazione della Federazione svizzera degli urbanisti, Sezione Ticino.

La sottocommissione ha inoltre coordinato i propri lavori con la sottocommissione delegata all'esame dei ricorsi presentati contro le schede del nuovo Piano direttore, poiché in tale ambito sono state sollevate contestazioni su oggetti per i quali il disegno di nuova legge propone la relativa base legale (in particolare GGT e paesaggio).

3. CONSIDERAZIONI GENERALI DI ADESIONE AL MESSAGGIO

La Commissione aderisce senz'altro agli indirizzi generali del messaggio, che saluta con soddisfazione.

I cambiamenti intervenuti nella disciplina pianificatoria e nel quadro socioeconomico e territoriale imponevano l'adozione di una nuova legge sullo sviluppo territoriale, in grado di proporre accanto ad una importante rivisitazione dei classici strumenti della pianificazione e delle rispettive procedure, temi di grande attualità (l'urbanizzazione e i grandi generatori di traffico), nuovi ancorché modesti strumenti di politica fondiaria e promozionale (la base legale per i contratti, il rilancio delle ZEIC), una nuova disciplina del paesaggio ed in prospettiva il prelievo delle plusvalenze.

Nei capitoli che seguono la Commissione esprime il suo giudizio e le sue considerazioni riguardo ai temi condivisi ed alle novità che questi contengono:

- gli strumenti della pianificazione territoriale (cantonale e locale),
- la semplificazione e velocizzazione delle procedure (a livello cantonale e locale),
- il tema dei grandi generatori di traffico,
- il tema del paesaggio.

4. GLI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

4.1 Le novità relative al piano direttore e al piano d'utilizzazione cantonale

a. Il piano direttore

La scrivente Commissione saluta con favore le novità di contenuto scaturite dalla lunga procedura di revisione del piano direttore, che si è dipanata sull'arco degli ultimi sette anni. Dopo l'adozione dei nuovi obiettivi pianificatori nel 2007, questa commissione si è chinata su schede e piani, completando l'esame dei ricorsi all'attenzione del Gran Consiglio; si rinvia al riguardo ai messaggi governativi 6329 e 6329A del 10 marzo e 15 giugno 2010 e al relativo rapporto.

Se, dal punto di vista della struttura, il nuovo piano ricalca il PD '90, le novità di contenuto riguardano in particolare il modello territoriale con i quattro ambiti tematici, i nuovi 29 obiettivi pianificatori e le nuove schede, più chiare e complete, accompagnate da una cartografia di facile lettura.

Il progetto di LST propone una semplificazione delle norme concernenti le componenti (con la nuova struttura delle schede) ed i contenuti materiali del PD, unita ad alcune novità di tipo procedurale. La più rilevante riguarda le schede di dato acquisito (per le quali si propone l'eliminazione del ricorso e il conferimento dell'intera competenza di adozione al Gran Consiglio), oltre alla semplificazione della procedura relativa alle schede di informazione preliminare e risultato intermedio e ad un riordino dei casi di modifica.

La scrivente Commissione condivide la nuova impostazione di forma e contenuto che il progetto conferisce al piano direttore (artt. 8 -10) e non formula al riguardo osservazioni, rimandando all'esplicito messaggio governativo. Per quanto attiene alle procedure, essa saluta con favore l'alleggerimento riguardo alle schede delle categorie inferiori (artt. 11 e 14) ed il riordino formale operato con l'art. 17, di cui si dirà meglio al seguente capitolo 5.1. La Commissione respinge per contro la proposta di nuova procedura per le schede di dato acquisito, per i motivi che verranno dettagliatamente descritti al capitolo 8.1 b) di questo rapporto.

b. Il piano d'utilizzazione cantonale

La scrivente Commissione condivide l'auspicio, espresso nel messaggio, di conferire una nuova collocazione al Piano di utilizzazione cantonale (PUC), facendone a pieno titolo lo strumento dell'azione cantonale sul territorio. E' in effetti percepito il crescente interesse pratico per i PUC settoriali (come quelli per i parchi naturali, o per la disciplina di tematiche ambientali e della mobilità) e l'esigenza di uno strumento che consenta un governo unitario ed efficace di tematiche d'interesse cantonale e sovracomunale.

Questa ipotesi è facilitata dalla semplificazione della procedura d'approvazione del piano d'utilizzazione, cui questa commissione dà il suo assenso, come si dirà al capitolo 5.2 di questo rapporto.

4.2 Le novità relative agli strumenti della pianificazione locale

Il messaggio governativo spiega come il nuovo progetto di legge si situi in un contesto decisamente mutato, rispetto a quello in cui enti pubblici ed i pianificatori si trovavano ad operare negli anni ottanta.

Se negli ultimi decenni l'assetto territoriale conferiva spazi di manovra relativamente agiosi riguardo a porzioni di territorio non ancora edificate, in futuro si dovrà operare soprattutto con strumenti che consentano di gestire quanto già realizzato in passato. Partendo dai concetti sviluppati con il nuovo piano direttore, occorrerà in particolare garantire adeguate possibilità di sviluppo al territorio, che è nella sua grande parte antropizzato, contemperandole con un corretto inserimento nel paesaggio ed una limitazione del carico ambientale. Vi sono poi delle novità riguardo agli attori che operano sul territorio. Sin dagli inizi della pianificazione, infatti, il territorio è stato gestito in prima persona dagli enti locali. Ora, se d'un canto il numero e la dimensione di questi muta in virtù del processo aggregativo iniziato alla fine degli anni '90, dall'altro occorre che la disciplina tenga conto della creazione dei cinque enti di sviluppo (ESR), il più recente frutto della nuova politica regionale. Anche la scala dei problemi è mutata; cresce l'importanza di una lettura del contesto sovracomunale, con particolare attenzione ai poli di sviluppo regionale, all'individuazione di comparti strategici e di zone funzionali, non necessariamente ordinate rispetto ai confini giurisdizionali dei Comuni. Occorrono insomma nuovi strumenti in grado di valorizzare le potenzialità di ogni singola realtà.

Qui di seguito la Commissione mette in evidenza gli elementi della LST che portano novità sostanziali nel quotidiano della gestione del territorio e degli strumenti che la disciplinano.

a. Piano regolatore: due soli piani, di cui un nuovo piano dell'urbanizzazione, accompagnati dal regolamento edilizio (art.19)

Il progetto di legge prevede una semplificazione dei documenti che compongono il piano regolatore; dalle cinque rappresentazioni grafiche si passerà a sole due tavole, anche grazie ai nuovi mezzi informatici.

Il nuovo piano delle zone rappresenterà la suddivisione - in zone edificabili e non - dell'intero territorio comunale, comprendendo quindi anche gli elementi di protezione naturalistica, ambientale e paesaggistica; la zona edificabile ed il "fuori zona" saranno dunque consegnati in un unico documento grafico. Le linee guida elaborate dal Cantone stabiliscono la definizione ed i contenuti delle singole zone, garantendo l'uniformità tra i piani dei diversi Comuni.

Nel nuovo piano vincolante dell'urbanizzazione saranno invece riportate le infrastrutture comunali dell'urbanizzazione (strade, canalizzazioni, reti di distribuzione delle acque e delle energie,...). Questa nuova impostazione comporterà un onere minimo per i Comuni,

chiamati a traslare nel piano dell'urbanizzazione perlopiù i piani delle reti già esistenti. L'adeguamento al nuovo regime giuridico comporterà indubbi vantaggi: anzitutto l'armonizzazione al diritto federale, che garantirà ai proprietari il diritto di anticipare le opere di urbanizzazione, sarà poi assicurata una più facile e completa lettura dei documenti e, in prospettiva, una corretta gestione dei dati basati sui moderni sistemi di lavoro informatizzato (anche dati territoriali).

Le norme di attuazione del piano regolatore (conosciute come NAPR) diverranno il regolamento edilizio, corrispondente normativo dei due piani. Il Cantone sta elaborando al riguardo una Linea guida (Regolamento edilizio tipo) che mira a portare l'auspicata chiarezza e uniformità nei documenti presentati dai singoli enti locali.

b. Rapporto di pianificazione con programma di realizzazione (art. 24)

Rispetto alla legge in vigore, si propone di unire il rapporto di pianificazione (documento che permette di comprendere le scelte operate) con il programma di realizzazione (che descrive l'indicazione sui costi delle opere, il finanziamento e le priorità di realizzazione). Anche in questo caso è evidente la volontà di semplificare e rendere più snella la documentazione di cui si compone il piano regolatore.

c. Programma di urbanizzazione vincolante per l'autorità (art. 22)

Il nuovo programma di urbanizzazione è lo strumento con il quale l'ente pubblico fissa le scadenze entro le quali intende urbanizzare ogni singolo comparto. Il progetto prevede che questo documento abbia valenza vincolante per l'autorità; per questo motivo esso sarà pubblicato per consultazione, permettendo agli interessati di presentare osservazioni. In caso di non rispetto dai termini da parte dell'ente pubblico, al privato è data facoltà di anticipare le opere di urbanizzazione in maniera autonoma, regolando le modalità di esecuzione tramite contratti di diritto pubblico.

d. Piano particolareggiato al di fuori dei nuclei: pianificazione locale qualificata e qualitativa (artt. 50 - 52)

Originariamente concepita per comparti sensibili, fino ad oggi la pianificazione particolareggiata è stata utilizzata nella stragrande maggioranza dei casi per gestire nuclei storici di particolare pregio.

Ora se ne propone un impiego più differenziato, in particolare come mezzo di pianificazione qualitativa, applicabile non ai soli nuclei, ma anche a zone con particolari pregi urbanistici (ad esempio per costruzioni di interesse pubblico). La portata del piano particolareggiato viene ampliata, conferendogli, in determinati casi, la valenza di un'autorizzazione a costruire. Il Comune potrà far elaborare un progetto così dettagliato, da configurare una procedura di domanda di costruzione; con l'approvazione del PP verrà contemporaneamente rilasciata la licenza edilizia, in modo da riunire in uno, due iter burocratici piuttosto articolati.

e. Piano di quartiere: pianificazione e progettazione di qualità (artt. 53 - 54)

Il nuovo piano di quartiere è un progetto di qualità, che ambisce, in base ad obiettivi funzionali e sociali da esplicitare chiaramente di volta in volta, a creare dei quartieri armoniosi e vivibili mediante la definizione di volumetrie edificabili, spazi liberi e un'adeguata organizzazione infrastrutturale.

Con una modifica puntuale della LALPT, il 19 ottobre 2009 il Gran Consiglio aveva promulgato un regime parzialmente nuovo in materia di PQ, successivamente impugnato

con un ricorso al Tribunale federale. L'alta Corte ha integralmente tutelato il nuovo ordinamento, che sancisce la possibilità di elaborare e presentare il piano di quartiere con l'accordo dei 2/3 dei proprietari della superficie soggetta a vincolo (e non più obbligatoriamente di tutti) e conferisce loro la facoltà di ottenere il diritto d'espropriazione per la realizzazione del piano, quando la minoranza si opponesse alla sua realizzazione (Decisione TF 1C 23/2010 del 16 agosto 2010). La disciplina del nuovo piano di quartiere obbligatorio, giudicata con favore dalla massima istanza giudiziaria, è stata integralmente ripresa nel progetto di Lst.

Riportiamo di seguito le novità principali che, unitamente alle modifiche della procedura, caratterizzano il nuovo PQ:

- è proposto un nuovo concetto di piano che predilige la qualità urbanistica ed architettonica ed il corretto inserimento nel paesaggio. Sono posti in una adeguata relazione gli interessi dei promotori allo sfruttamento del terreno e quelli della collettività a fruire di misure di qualità che valorizzino tutto il contesto: mobilità lenta, spazi verdi, punti di aggregazione, ecc.,
- è eliminato lo strumento del piano di quartiere facoltativo e il perimetro del PQ obbligatorio è stabilito in maniera vincolante a piano regolatore, la concessione di bonus edilizi è anch'essa disciplinata dalle norme del PR,
- il PQ è rilanciato come strumento della pianificazione locale qualitativa in collaborazione fra privati ed ente pubblico.

f. Le zone edificabili d'interesse comunale

La Commissione rileva con soddisfazione che, nell'ambito della promozione dell'alloggio e della residenza primaria, la LST ripropone lo strumento già previsto dalla LALPT della zona edificabile d'interesse comunale (ZEIC).

Le ZEIC risultano oltremodo interessanti agli occhi Commissione, che auspica peraltro vengano maggiormente impiegate anche come forma di promozione di residenze primarie da offrire in locazione da parte di cooperative a ciò deputate. Purtroppo la loro attuazione pratica si scontra d'un canto con gli elevati costi dei terreni da acquisire e dall'altro contro una certa complessità burocratica di messa in opera.

Proprio perché convinta dell'utilità delle ZEIC, la commissione ha posto mano al capitolo che le disciplina, proponendo alcune modifiche di cui si dirà al capitolo 8.1 h) di questo rapporto.

g. Le Linee guida

Uno degli obiettivi del progetto di legge è la semplificazione delle norme e la razionalizzazione della metodologia degli strumenti della pianificazione.

La Commissione saluta positivamente la volontà espressa di avere norme semplici e basi di lavoro condivise e reputa di grande vantaggio il lavoro che il Cantone ha da tempo intrapreso con l'elaborazione di linee guida riguardo a temi che richiedono chiarezza ed uniformità. Fra i manuali esistenti si ricordano quelli relativi ai piani del traffico, alle componenti naturali, ai compensi agricoli, alle proposte di definizione di zona, alla sostenibilità finanziaria dei PR ed all'informatizzazione dei piani regolatori, ai criteri di valutazione paesaggistica nel contesto dei piani di quartiere e delle domande di costruzione ed infine ai pannelli solari nei nuclei storici.

La Commissione auspica che si prosegua su questa strada ed invita dunque il Dipartimento a rendere fruibile, nel breve e medio termine, da parte degli enti pubblici e

degli operatori un pacchetto completo di manuali che orienti la documentazione dei principali strumenti della pianificazione. Essa attende quindi la presentazione delle prospettate Linee guida riguardo al regolamento edilizio, al rapporto di pianificazione, al piano di indirizzo, alla definizione delle linee di arretramento dei corsi di acqua, alle zone edificabili d'interesse comunale ed al progetto di paesaggio comprensoriale.

5. LA SEMPLIFICAZIONE E VELOCIZZAZIONE DELLE PROCEDURE

La Commissione constata con soddisfazione che, conformemente a quanto richiesto dal Parlamento e prospettato in fase d'elaborazione del disegno di legge, il progetto presenta un insieme piuttosto concreto ed articolato di alleggerimenti procedurali, che riguardano ogni tipo di piano, sia quelli di pertinenza cantonale, come quelli della pianificazione locale. Qui di seguito si commentano i miglioramenti che la Commissione condivide.

5.1 Un appunto riguardo al piano direttore

Già s'è detto che la Commissione non condivide la novità procedurale di maggior impatto, che riguarda l'eliminazione del ricorso al Gran Consiglio.

Essa giudica invece positivamente, in termini di alleggerimento e semplificazione, le proposte relative alle schede di risultato intermedio ed informazione preliminare (artt. 11 e 14). Potrà infatti rivelarsi utile l'aver rinunciato ad imporre un doppio procedimento, sull'informazione e la partecipazione, la quale si svolgerà comunque obbligatoriamente sulla scheda di dato acquisito, che configura lo sviluppo maturo delle due categorie inferiori. Poiché l'esperienza insegna che, di regola, non porta vantaggio la ripetizione della procedura di consultazione su schede con gradi di maturazione differenti, anche la Commissione condivide l'idea che la scelta sullo svolgimento o meno di detta procedura per i gradi di consolidamento inferiori debba competere al Dipartimento. La Commissione reputa chiarificante anche il nuovo articolo 17, che sistematizza i tre casi di modifica del PD, indicandone contenuti e procedure e mutuando i concetti di adattamento e aggiornamento dal diritto federale. Per le modifiche di ampio respiro e le revisioni globali si applica la procedura d'adozione (art. 17 cpv. 2), per gli aggiornamenti (piccole modifiche all'interno del margine operativo stabilito dagli indirizzi e dai compiti) la procedura semplificata con adozione diretta da parte del Consiglio di Stato (art. 17 cpv. 3).

5.2 La procedura di approvazione del piano d'utilizzazione cantonale

a. La proposta governativa

Si osserva che, nel messaggio governativo, la modifica qui proposta è direttamente correlata a quella della procedura di adozione delle schede di piano direttore.

Attualmente i piani d'utilizzazione cantonali, elaborati dal Consiglio di Stato, sono approvati dal Gran Consiglio, e in seguito pubblicati, con facoltà per gli interessati di ricorrere al Tribunale cantonale amministrativo.

Nell'ottica di semplificare e velocizzare le procedure, il Consiglio di Stato suggerisce di rinunciare al passaggio in Gran Consiglio, argomentando che, alla luce della competenza granconsigliare per l'adozione degli obiettivi pianificatori cantonali, e della proposta sua nuova competenza per l'adozione delle schede di dato acquisito, si giustifica di delegare al Governo la pianificazione cantonale dell'utilizzazione, perché questa non fa altro che attuare e concretizzare quanto prescrivono le schede (le quali indicano pure se e quando adottare un PUC).

b. Il giudizio favorevole della Commissione

La Commissione condivide pienamente questa impostazione.

Essa ritiene, in particolare, che la rinuncia alla competenza di adottare le schede di dato acquisito a favore del mantenimento dell'attuale competenza ricorsuale, non modifica la bontà della proposta governativa riguardo alla procedura del piano d'utilizzazione cantonale. Infatti, anche nella costellazione scelta dalla Commissione, che reintegra il vecchio modello LALPT, il Gran Consiglio resterà competente a decidere, su ricorso, le modalità di attuazione delle opzioni pianificatorie ed i Comuni potranno far valere in quella sede proprio il loro disaccordo al disciplinamento dell'uso di parte del loro territorio tramite. È importante precisare che, a tutt'oggi, tutti i piani d'utilizzazione cantonali adottati trovano fondamento nel piano direttore e che, a mente della Commissione, tale situazione non muterà con il nuovo piano direttore.

Occorre infine ricordare che, in seguito alla revisione della LStr del 2005, già ora la competenza per l'adozione dei progetti stradali (che hanno la portata di un PUC e abbinano inoltre l'autorizzazione ad eseguire l'opera) spetta al Consiglio di Stato con analoga facoltà di ricorso al Tribunale amministrativo. Il Parlamento potrà poi continuare ad esercitare un importante controllo sui PUC, in sede di stanziamento dei crediti per la loro realizzazione.

5.3 Le procedure della pianificazione locale

a. Una risposta ai postulati del Parlamento che completa una serie di misure già adottate

La Commissione ha preso atto con soddisfazione che il progetto di legge dà concreto seguito alle richieste da essa - come pure dalla Commissione della gestione e delle finanze e, in generale, in sede di dibattiti nel plenum - a più riprese formulate, intese a semplificare, meglio coordinare e velocizzare le procedure pianificatorie.

In tal senso la scrivente Commissione aveva in particolare richiesto correttivi incisivi in sede di esame dell'iniziativa parlamentare generica presentata il 6 novembre 2000 da diversi suoi membri (primo firmatario L. Beretta Piccoli). Già in quella sede si rilevava che *“unanimemente viene infatti riconosciuto che tali procedure sono oggi troppo complesse e, soprattutto, troppo lunghe. Ciò è causato principalmente (ma ... non solo) dall'importante aumento delle norme materiali applicabili che interessano il territorio (per fare un solo esempio: la legislazione federale in materia di protezione dell'ambiente); aumento originato dai crescenti conflitti in materia di uso del suolo causati dall'evoluzione conosciuta dalla nostra società nei vari ambiti tecnici, economici, ecc. Questa situazione ostacola la realizzazione delle iniziative private, ma anche pubbliche, e, da questo profilo, costituisce pure un fattore molto negativo per la stessa competitività del nostro Paese e del nostro Cantone, nel contesto di un'economia ormai sempre più votata all'apertura dei mercati”*.

Le proposte presentate con il messaggio, che la Commissione fa proprie, completano i miglioramenti, più o meno incisivi, introdotti in una prima fase:

- con l'adozione, nel 1991, della nuova Legge edilizia cantonale (LE; “concentrazione” delle risultanze dell'esame delle domande di costruzione a livello cantonale e comunale nella licenza edilizia comunale; termine di 30 giorni per il Dipartimento per emettere l'avviso sull'applicazione delle norme di sua competenza)
- con la modifica parziale, nel 1995, della LALPT, della Legge cantonale sulle strade (LStr.) e della LE (modifica della procedura di adozione delle schede di coordinamento del piano direttore cantonale [PD]; miglioramenti puntuali della procedura di approvazione dei PR; semplificazione della procedura di adozione dei piani di

utilizzazione cantonali [PUC] e dei piani generali delle strade [PG]; “concentrazione” delle procedure di approvazione dei progetti esecutivi delle strade e di espropriazione; ecc.)

e più di recente:

- con l’adozione, nel 2005, della nuova Legge sul coordinamento delle procedure (Lcoord; coordinamento, in una procedura direttrice che sfocia in una decisione globale, delle procedure che vengono promosse nel caso in cui la costruzione/ trasformazione di un edificio/impianto richieda decisioni di più autorità; assegnazione di termini alle autorità specializzate per emettere le loro decisioni o pareri; procedura di appianamento delle divergenze; ecc.)
- con la revisione, nel 2006, della LStr (“concentrazione” delle procedure di piano generale e di progetto esecutivo nel “nuovo” progetto stradale; ecc.)
- con la modifica, nel 2009, della LALPT relativa alla procedura di piano di quartiere di cui s’è detto nel precedente capitolo 4.2 e).

b. Le misure nel dettaglio

Le modifiche proposte dal messaggio, che vanno nel senso auspicato sono le seguenti:

- possibilità di limitare la procedura di partecipazione della popolazione ai soli interessati in caso di modifiche con effetti territorialmente limitati o concernenti aspetti settoriali (art. 5 cpv. 1, modificato dalla Commissione)
- una sola procedura obbligatoria di informazione e partecipazione della popolazione in caso di modifica del PR (art. 26)
- possibilità, in caso di rinvio degli atti da parte del Consiglio di Stato al Comune per l’elaborazione di una variante di PR, di prescindere dall’esame preliminare o di applicare la procedura semplificata (art. 29 cpv. 2)
- estensione della procedura di poco conto, o procedura semplificata, per il piano regolatore, nel senso che la stessa è praticabile quando la modifica, che, come già attualmente, deve toccare un numero limitato di persone, muta in misura minima una o più disposizioni sull’uso ammissibile del suolo oppure alternativamente (e non più, come oggi, cumulativamente) riguarda una superficie non superiore ai 2000 mq (art. 34 cpv. 1)
- applicazione della procedura di poco conto a tutte le modifiche del piano dell’urbanizzazione che riguardano le reti di smaltimento delle acque e quelle per l’approvvigionamento idrico e di energie (art. 34 cpv. 2, modificato dalla Commissione)
- possibilità di integrare la procedura per l’ottenimento dell’autorizzazione a costruire in quella di approvazione del piano particolareggiato, qualora il progetto di costruzione sia già definito nel dettaglio (art. 52).

Per il dettaglio delle motivazioni a sostegno delle modifiche proposte dal Consiglio di Stato si rinvia al messaggio, particolarmente esaustivo in merito.

In sede di esame del messaggio, la Commissione ha apportato un ulteriore correttivo alle proposte presentate, sempre in un’ottica d’alleggerimento (si veda la limitazione dell’esame da parte del Consiglio di Stato in sede di approvazione previa delle modifiche di poco conto che riguardano le reti di smaltimento delle acque, per l’approvvigionamento idrico e di energie stabilite dal piano dell’urbanizzazione; nuovo art. 35 cpv. 2, introdotto dalla Commissione).

Come si diceva al precedente capitolo 4.2 g), occorre inoltre tener conto della volontà del Consiglio di Stato, concretamente messa in atto negli ultimi anni, di sostenere i

miglioramenti procedurali con la messa a disposizione dei Comuni e degli operatori di Linee guida che permetteranno di uniformare e quindi velocizzare le procedure.

c. Considerazioni particolari

Come detto, la Commissione condivide con convinzione le modifiche proposte.

Essa ritiene che queste possano concretamente contribuire a semplificare e velocizzare le procedure, e - se non certo a risolvere - ad attenuare le problematiche ricordate in entrata al presente capitolo. Tali modifiche si giustificano pure in considerazione delle nuove tendenze e mutate condizioni quadro, per cui nella pratica, più che a revisioni totali, si sarà prevalentemente confrontati a varianti di PR, con oggetti più delimitati o puntuali.

A mente sua non hanno oggettivamente ragioni di essere le riserve che potrebbero essere sollevate dal profilo di una possibile limitazione dei diritti popolari o degli interessati.

Per quanto riguarda in particolare la limitazione ad una sola procedura obbligatoria di informazione e partecipazione per le modifiche di PR (art. 26), la Commissione concorda con quanto esposto nel messaggio, nel senso che l'esperienza ha mostrato che la doppia fase procedurale attualmente prevista (la prima all'inizio del processo pianificatorio, la seconda dopo l'esame preliminare dipartimentale), oltre a non essere prescritta dal diritto federale, si è spesso rivelata poco "produttiva" e quindi sproporzionatamente impegnativa per i Comuni, in particolare in caso di varianti. Spetterà dunque ai Comuni scegliere il momento e le modalità per svolgere tale procedura, ritenuto che rimane ad ogni modo nella loro piena facoltà organizzare anche più momenti di partecipazione.

In realtà, secondo la Commissione, non è tanto il numero di momenti ad essere determinante, quanto piuttosto il fatto di creare le premesse affinché la popolazione partecipi effettivamente ed attivamente alla formazione del piano (e senza limitarsi a far valere, pur legittimi, interessi privati del singolo proprietario); anticipando pure quelle che oggi, troppo spesso, sono solo le domande formulate in sede di ricorso.

Anche per quanto riguarda l'estensione del campo di applicazione della procedura di poco conto, la Commissione condivide quanto espresso nel messaggio, ovvero che l'esigenza (che, ovviamente, rimane) dell'approvazione dipartimentale preventiva alla pubblicazione della modifica costituisce una garanzia più che sufficiente per evitare possibili "abusi". Spetterà al Dipartimento verificare in tale sede l'adempimento delle condizioni per poter applicare la procedura, come pure la congruenza fra le varianti di poco conto e il PR complessivo. Dal profilo dei diritti dei proprietari privati va inoltre ricordato che anche per tale procedura vige la doppia istanza ricorsuale (Consiglio di Stato, Tribunale cantonale amministrativo).

La Commissione è consapevole che le misure sopra descritte non sono certo, esse sole, sufficienti per risolvere le problematiche citate in entrata. Resta determinante l'ulteriore importante lavoro di razionalizzazione e riordino organizzativo e di metodo cui il Dipartimento, ancora nel messaggio, ha confermato di voler procedere; e, aggiunge la Commissione, la destinazione al servizio competente dei necessari mezzi, in particolare in personale formato.

In conclusione, la scrivente Commissione si attende che nel prossimo messaggio che tratterà le ulteriori integrazioni della legge (annunciate nel presente e in parte pure oggetto di consultazioni pendenti), il Consiglio di Stato dia concretamente conto di quanto intrapreso.

6. IL TEMA DEI GRANDI GENERATORI DI TRAFFICO

La Commissione si è chinata con attenzione su questo tema oltremodo sensibile, confrontandosi con il lavoro e le argomentazioni del Gruppo di lavoro cantonale sui grandi generatori di traffico, che ha curato l'elaborazione della scheda R8 del PD. Essa ha preso atto dei ricorsi che sono stati presentati contro la scheda R8, constatando che la questione ha un impatto pratico molto rilevante; si tratta infatti di una delle questioni che nel complesso dei temi sviscerati dalla legge, hanno richiesto maggior approfondimento.

Ciò stante, questa Commissione condivide la scelta del Consiglio di Stato di conferire al tema dei grandi generatori di traffico un quadro legislativo proprio. Essa concorda con l'impianto del capitolo GGT (Definizione, Indirizzi pianificatori, Regime d'autorizzazione ed eccezioni) e con il fatto che questo si rifaccia al costruito della scheda R8 e ne riprenda, in maniera più sintetica e normativa, i principali contenuti. Pur condividendo, a grandi linee, il disciplinamento proposto dal progetto di legge, ha deciso di apportare due rilevanti emendamenti.

Il primo riguarda la definizione di GGT e il secondo la fattispecie dei piccoli e medi generatori. La Commissione giudica anzitutto improponibile, in un contesto dove i problemi da risolvere sono imputabili al traffico generato, una definizione di grande generatore che imponga in maniera generalizzata il criterio edificatorio della superficie utile lorda. Propone inoltre che la definizione di GGT contempli esplicitamente il criterio qualitativo delle tipologie, analogamente a quanto prevede la scheda. Non condivide poi la regolamentazione proposta del problema dei generatori di traffico di piccola e media grandezza, mancando dati certi sulla loro problematicità, sui comparti specificatamente a rischio e parametri chiari per definirli; essa opta invece per un semplice disciplinamento di concentrazioni indesiderate di piccoli e medi generatori di traffico.

I dettagli sono trattati al capitolo 8.1 g) di questo rapporto.

7. IL TEMA DEL PAESAGGIO

La Commissione saluta con piacere il quadro normativo totalmente nuovo della politica del paesaggio promossa ed attuata dal Cantone e ritiene che questa politica innovativa, che mira a valorizzare il paesaggio in quanto componente vitale del patrimonio cantonale, meriti una base legale moderna ed adeguata.

Essa ha nondimeno constatato che, come emerge da un ricorso proposto contro la scheda P2 (Progetto di paesaggio comprensoriale), alcune norme sono mal comprese o mal interpretate e meritano quindi alcune ulteriori considerazioni di chiarificazione.

Di conseguenza la scrivente Commissione condivide la rivisitazione del titolo quinto del progetto di legge, proposta dal Dipartimento del territorio per dissipare ogni dubbio riguardo agli intendimenti del Cantone e ai contenuti della disciplina (lettera dipartimentale del 25 febbraio 2011). Tenuto anche conto delle prese di posizione di alcuni partecipanti alla consultazione, essa reputa in particolare che si debbano ulteriormente precisare:

- i concetti di tutela e valorizzazione;
- la ripartizione dei compiti fra Cantone e Comuni, nell'applicazione del principio dell'inserimento ordinato ed armonioso;
- i contenuti e la natura del progetto di paesaggio comprensoriale;
- l'attività della commissione del paesaggio ed i suoi rapporti con l'Ufficio della natura e del paesaggio.

I dettagli sono trattati al capitolo 8.1 i) di questo rapporto.

8. IL DISEGNO DI LEGGE SULLO SVILUPPO TERRITORIALE

La Commissione ha operato alcune modifiche di natura sostanziale riguardo ai temi della procedura di piano direttore, dei grandi generatori di traffico e parzialmente delle zone edificabili d'interesse comunale e della nuova disciplina sul paesaggio. Essa ha anche emendato o integrato alcuni singoli articoli.

Il commento a tali norme modificate nella sostanza, segue al capitolo 8.1 del rapporto.

La Commissione ha poi apportato alcuni ritocchi di tipo formale che rendono ulteriormente comprensibili le norme e migliorano il costruito legislativo; di queste modifiche si farà cenno al capitolo 8.2 del rapporto.

8.1 Commento alle norme modificate

a. Artt. 6 e 107 - Tecnici qualificati

La Commissione ha stralciato il capoverso 2 dell'articolo 6, che conferiva agli uffici tecnici comunali facoltà di elaborare modifiche di poco conto ai sensi dell'art. 34.

La rinuncia a questa possibilità, con la quale il Consiglio di Stato aderiva ad una richiesta formulata dai grossi borghi nella procedura di consultazione, va intesa come rafforzamento della figura e del ruolo degli operatori, i quali, in qualità di tecnici qualificati, sono chiamati a sostenere con un lavoro di qualità le scelte di politica pianificatoria dei Comuni. Con questa scelta essa risponde quindi positivamente ad un auspicio formulato dalla Federazione svizzera degli urbanisti, Sezione Ticino.

La Commissione, dopo essersi confrontata sul tema con detta Federazione, ritiene altresì che, alla luce dei percorsi formativi offerti in materia, i requisiti professionali che dovranno essere stabiliti dal Consiglio di Stato in sede di Regolamento Lst, per definire i tecnici qualificati, debbano corrispondere a quelli del Reg A o del Reg B.

Ciò detto, essa propone di inserire una norma transitoria (nuovo art. 107), che garantisca i diritti acquisiti dei tecnici qualificati, riconosciuti tali in virtù dell'art. 8 Lalpt e degli articoli 3 - 6 del relativo regolamento. L'entrata in vigore del nuovo diritto, che comporta l'abolizione del sistema d'autorizzazione cantonale (e quindi dell'albo cantonale dei tecnici, nonché degli esami) non implicherà quindi la decadenza dei diritti (di operare) dei tecnici attualmente iscritti dell'albo cantonale.

b. Artt. 13 e 15 - Procedura di approvazione delle schede di dato acquisito del piano direttore

aa. Il regime attuale e la proposta governativa

Nel regime attuale la competenza per l'adozione delle schede di coordinamento e rappresentazioni grafiche di tutte le categorie spetta al Consiglio di Stato (art. 18 cpv. 1, 19 LALPT). Quelle di categoria dato acquisito possono essere impugnate - dai Comuni, dagli altri enti pubblici e dalle Regioni interessate - dinanzi al Gran Consiglio (art. 18 cpv. 3 LALPT), che li decide in via definitiva, a livello cantonale (cpv. 3; rimane aperta la via del ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale, giusta gli art. 113 segg. LTF).

Il Consiglio di Stato propone ora di affidare la competenza per l'adozione delle schede di dato acquisito al Gran Consiglio, abolendo il diritto di ricorso al medesimo (art. 13 progetto Lst); rimangono per contro immutate le attuali competenze per l'adozione delle altre schede e degli obiettivi pianificatori cantonali.

bb. L'evoluzione del tema delle competenze

Va qui preliminarmente ricordato che, al momento dell'adozione - nel 1990 - della LALPT, il tema della competenza per l'adozione delle schede e rappresentazioni grafiche di categoria dato acquisito aveva suscitato un'ampia, e anche contrastata discussione. Il Consiglio di Stato aveva in un primo tempo proposto di affidare tale competenza al Governo medesimo, con facoltà di ricorso al Gran Consiglio (vedi messaggio n. 3170 del 31 marzo 1987). A fronte della posizione critica espressa dal Gran Consiglio, che attribuiva alle schede una particolare importanza politica (si trattava del "primo" PD), si era quindi giunti ad un compromesso in base al quale per una serie di schede di categoria dato acquisito, definite di "eminente interesse cantonale" (per es. componenti naturali, territori agricoli, paesaggi con edifici ed impianti degni di protezione, ecc.) veniva stabilita la doppia competenza di approvazione ed evasione dei ricorsi da parte del Gran Consiglio, mentre per le altre schede esso fungeva per così dire da autorità di ricorso (vedi messaggio n. 3170A del 22 febbraio 1989). Si osserva che già allora non aveva suscitato alcuna discussione l'affidamento al Consiglio di Stato dell'adozione delle schede di categoria risultato intermedio e informazione preliminare, per le quali si prevedeva, come a tutt'oggi, una procedura di osservazioni al Governo medesimo.

Approvato il "primo" PD, il Gran Consiglio aderì, nel 1995, alla proposta governativa di sopprimere la nozione di schede "di eminente interesse cantonale"; entrò così in vigore il sistema che conosciamo attualmente, in base al quale tutte le schede di categoria dato acquisito sono adottate dal Governo, con facoltà di ricorso al Parlamento.

Nel 1998 il Consiglio di Stato, argomentando con motivi di semplificazione e velocizzazione della procedura, propose invero di sopprimere la competenza ricorsuale del Gran Consiglio. Tale proposta non venne però accettata dal Parlamento.

La scrivente Commissione ribadì infatti che le schede di dato acquisito integrano opzioni fondamentali di politica pianificatoria, sulle quali esigeva di potersi esprimere (vedi rapporto n. 4831R del 19 ottobre 1998). A conferma della sua tesi rilevò che la maggior parte delle schede adottate fino a quel momento dal Consiglio di Stato erano state impugnate, e che il ricorso al Gran Consiglio costituiva quindi uno strumento che consentiva ai Comuni di manifestare il proprio disaccordo con le scelte pianificatorie del Governo; verificò che i tempi procedurali più lunghi erano quelli che intercorrevano tra la ricezione dei ricorsi e la presentazione delle risposte da parte del Consiglio di Stato; e osservò che, non essendo ancora noti i tempi di elaborazione e gli indirizzi della struttura del nuovo PD non si giustificava ad ogni modo di rinunciare alla competenza ricorsuale del Parlamento. Constatò però che i tempi procedurali per la trattazione dei ricorsi erano in effetti inaccettabilmente lunghi, per cui introdusse dei termini d'ordine per la presentazione delle risposte da parte del Governo e la loro evasione da parte del Gran Consiglio. Indicò infine che la maggioranza della Commissione propendeva, anche a tal fine, per l'affidamento al Parlamento della competenza per l'approvazione delle schede di dato acquisito (vedi pure l'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).

La proposta formulata dal messaggio si inserisce nella linea tracciata da anni dalla maggioranza di questa Commissione.

Il Consiglio di Stato sostiene tuttora (e anche con qualche ragione) che le schede siano uno strumento operativo e gestionale, la cui adozione e tenuta a giorno dovrebbe di principio spettare all'Esecutivo, come nella maggioranza degli altri Cantoni, ritenuto anche che il Gran Consiglio è competente per l'adozione degli obiettivi pianificatori cantonali, sui quali esse si fondano. Ribadisce altresì che il diritto di ricorso genera procedure complesse e tempi lunghi, cui consegue una almeno parziale inefficacia del piano; esso

costituisce poi innegabilmente uno strumento giuridico anomalo, in particolare nel confronto con i sistemi vigenti negli altri Cantoni.

Per ovviare a tale situazione ed abbreviare i tempi procedurali e prendendo atto dell'esigenza costantemente manifestata dal Parlamento di potersi esprimere sulle schede di dato acquisito, il Consiglio di Stato propone di demandarne la competenza di adozione al Gran Consiglio, con contestuale stralcio del diritto di ricorso.

cc. La non adesione della Commissione

Dopo lunga discussione, la Commissione, ribadendo la volontà di intervenire sulle opzioni pianificatorie fondamentali contenute nelle schede, ha deciso di non aderire alla modifica proposta dal messaggio e di mantenere il sistema vigente, per i seguenti motivi:

- innanzitutto tale modifica avrebbe avuto concretamente senso qualora si fosse potuta applicare alle (nuove) schede della revisione del PD; il Consiglio di Stato ha però adottato e pubblicato le schede sulle quali i Comuni hanno ricorso, prima del licenziamento di questo messaggio;
- l'esigenza del Gran Consiglio di esprimersi sulle schede di dato acquisito rimane salvaguardata anche con il sistema attuale, sebbene in modo più limitato;
- questo sistema ha dato nel complesso buona prova, ritenuto che ha permesso di attivare il Parlamento nei casi concretamente controversi e quindi oggetto di impugnazione, vale a dire quelli in cui più si giustifica il suo intervento; ciò a dimostrazione che il diritto di ricorso permette di far emergere al meglio le questioni che meritano di essere sottoposte al Gran Consiglio (probabilmente meglio di quanto possa fare una procedura di osservazioni preliminare all'approvazione della scheda);
- l'oggettivo rilievo del Consiglio di Stato, secondo cui la scrivente Commissione costituisce un'istanza non sempre idoneamente attrezzata (in mezzi, competenze specifiche e multidisciplinari, conoscenza dei lunghi processi istituzionali, negoziali e decisionali che precedono l'adozione delle schede, disponibilità di tempo, ecc.), vale piuttosto in relazione ad una competenza di approvazione delle schede, più che a quella di decisione sui ricorsi;
- il sistema attualmente in vigore risulta nel complesso soddisfare le esigenze degli enti interessati, in particolare i Comuni.

Resta, comunque, l'inderogabile esigenza di contenere al massimo i tempi di evasione dei ricorsi; in questo senso la Commissione richiama il Consiglio di Stato e si impegna a sua volta a rispettare rigorosamente i termini d'ordine stabiliti dalla LALPT, che vengono ripresi in questo disegno di legge.

c. Art. 18 cpv. 2 - Base legale del "Masterplan"

La Commissione prende atto del costante affermarsi di un nuovo modo di operare fra i Comuni.

Basti pensare ai progetti urbanistici del Luganese come il quartiere NQC, il Pian Scairolo, il Piano del Vedeggio, la Stazione di Lugano ed il progetto di copertura della trincea (Trima), ecc. In questi contesti i Comuni devono viepiù affrontare i loro problemi territoriali per comparti sensibili o funzionali, che si estendono normalmente su parti territorio di più Comuni (vedi in proposito l'art. 24 cpv. 5 LALPT), secondo una logica operativa di progetto, che, prima dell'avvio della procedura pianificatoria vera e propria, implica una analisi preliminare delle problematiche e l'individuazione di un quadro di riferimento, generale e indicativo, delle possibili grandi opzioni di organizzazione territoriale del comparto interessato, quale base indispensabile per il necessario coordinamento dei lavori

pianificatori, che si attua di regola tramite organi di conduzione “ad hoc” ed è normalmente ancorato in una convenzione (contratto di diritto pubblico, art. 75) fra i Comuni interessati.

Il “Masterplan” è dunque uno studio di base e non uno strumento di pianificazione (non si configura infatti né come piano direttore intercomunale, né come piano d’indirizzo) e, nei termini sopra descritti, non esplica vincoli né è soggetto alla procedura partecipativa e di adozione della LPT o della Lst. Si tratta nondimeno di un documento importante, in base al quale, se i suoi contenuti sono condivisi dai principali attori istituzionali coinvolti, potrà prendere le mosse l’elaborazione di una successiva pianificazione coordinata fra diversi Comuni.

La Commissione, constatata l’importanza crescente di questo strumento, ritiene necessario conferirgli una base legale, che ne chiarisca i contenuti, le finalità e la natura giuridica (si veda il nuovo cpv. 2 e le conseguenti modifiche formali dell’art. 18 capoversi 3 e 4).

d. Art. 35 cpv. 2 - Particolarità della procedura di poco conto per modifiche alle reti di smaltimento delle acque o per l’approvvigionamento idrico e di energie

Per l’art. 34 cpv. 2 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 stabilite dal piano dell’urbanizzazione. Come spiega il messaggio governativo nel commento al piano dell’urbanizzazione (si veda l’art. 22 del progetto), con questa scelta si vuole prescindere dalla procedura ordinaria per 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 sottosta a vincoli procedurali. Anche nel nuovo regime la modifica di queste reti di distribuzione può e deve avvenire con una procedura semplice, curata dal Municipio (procedura semplificata per le modifiche di poco conto, art. 35).

L’esecutivo mostra così di voler considerare i timori espressi da alcuni Comuni riguardo ad un possibile piano dell’urbanizzazione troppo rigido e burocratico.

Ma la Commissione va più in là.

Con il nuovo art. 35 cpv. 2, essa vuole evitare che l’approvazione previa del Dipartimento richieda un tempo eccessivo per fattispecie oltremodo tecniche. Le problematiche degli acquedotti e delle canalizzazioni vanno esaminate nel contesto delle rispettive procedure e leggi settoriali, ma non vanno trasferite altrove, tanto meno in una sede pianificatoria. La norma impone quindi al Dipartimento una verifica sommaria, d’ordine generale, che si limiti cioè ad accertare che la modifica non provochi un disservizio alla zona edificabile.

e. Art. 43 cpv. 2 - Base legale che conferisce ai Comuni facoltà di adottare una disciplina più restrittiva nel determinare il numero di posteggi su fondi privati

L’art. 43 cpv. 2 del progetto di legge prevede la possibilità dei Comuni di porre ulteriori restrizioni alla realizzazione di parcheggi privati “per motivi di tutela dei nuclei”, quindi, come spiega il messaggio governativo, per ragioni di salvaguardia del paesaggio costruito o di funzionalità all’interno del nucleo stesso. E’ invece emersa l’esigenza che i Comuni possano scendere al di sotto del numero dei posteggi necessari, calcolati mediante regolamento, anche per motivi volti a perseguire il miglioramento della mobilità e della qualità dell’ambiente. A tale riguardo è necessaria una esplicita base legale, che la Commissione, d’intesa con il Dipartimento, conferisce con il nuovo articolo 43 cpv. 2.

La Commissione, opera anche una modifica formale, concordata, della marginale e dei capoversi 1 e 2 dell'art. 42, considerando che il regolamento cantonale posteggi privati (Rcpp) verrà integrato nel Regolamento Lst. Con questa soluzione si evita dunque di citare nella legge uno strumento che, pur non mutando nella sostanza, formalmente non esisterà più.

f. Art. 68 cpv. 2 - Eccezioni di diritto cantonale fuori delle zone edificabili: tenuta di animali a scopo di hobby (art. 24d cpv. 1bis LPT)

La Commissione, d'intesa con il Dipartimento, ha completato la marginale dell'art. 68 (che sancisce le eccezioni di diritto cantonale fuori delle zone edificabili) ed adottato il nuovo cpv. 2, quale adeguamento della base legale cantonale ad una modifica della LPT, che aveva introdotto la possibilità della tenuta di animali a scopo di hobby (art. 24d cpv. 1 bis LPT; RU 2007 3637 3639). Essa ha di conseguenza modificato nella numerazione anche i capoversi 3 e 4.

Questo adeguamento al diritto federale è di natura formale, ma le possibilità che il diritto superiore conferisce sono di tipo sostanziale e meritano d'essere conosciute.

L'art. 24 cpv. 1bis LPT prevede che, a date condizioni, negli edifici non utilizzati a scopi abitativi (o in parti di essi), siano ammessi interventi di natura edilizia in favore della tenuta di animali a scopo di hobby; concretamente, oltre alle stalle vere e proprie, anche vani accessori indispensabili, come ad esempio gli spazi per le selle e i finimenti. Si parla di tenuta di animali a scopo di hobby, quando la stessa non mira a conseguire un reddito, ma è svolta dal proprietario degli animali, per passione e per occupare il tempo libero.

L'edificio abitativo e lo stabile in cui, ai sensi di un'utilizzazione abitativa accessoria, si tengono animali a scopo di hobby devono essere adiacenti; anzitutto per garantire una buona sorveglianza e cura delle bestie, e poi per evitare problemi connessi a questo tipo di impianti (come ad esempio la necessità di gabinetti, ecc.). Tale necessaria vicinanza è data ad esempio per edifici che si trovano all'interno del nucleo di una ex azienda agricola. La tenuta di animali può esigere la costruzione di impianti esterni, come ad esempio concimaie, recinti, staccionate o impianti per le uscite all'aperto; la seconda frase dell'art. 24d cpv. 1bis LPT stabilisce che impianti esterni sono ammessi se sono necessari per una "corretta custodia degli animali", cioè per una loro tenuta rispettosa. Per i cavalli, ad esempio, le uscite libere rientrano fra gli impianti esterni necessari.

Naturalmente, anche il rilascio di questa autorizzazione eccezionale per la tenuta di animali presuppone che siano adempiute tutte le condizioni dell'art. 24d cpv. 3 LPT (art. 68 cpv. 4).

g. Artt. 71 - 74 - I grandi generatori di traffico

Come si diceva al precedente capitolo 6, la Commissione ha riveduto in maniera importante il tema dei grandi generatori di traffico.

Essa propone anzitutto come nuova marginale della Sezione 2: Grandi generatori di traffico, come conseguenza del ridimensionamento del tema dei generatori di piccola e media grandezza, di cui si dirà meglio al seguente punto cc.

aa. La definizione (art. 71 cpv. 1)

La Commissione definisce il (solo) grande generatore di traffico eliminando invece il concetto di generatore di traffico e la relativa regolamentazione (artt. 71 cpv. 2, 72 cpv. 3 e 73 cpv. 2 del progetto di legge).

Il nuovo cpv. 1 parte dalla constatazione che, per definire un GGT (impianto che incide fortemente e negativamente sul territorio a causa del *traffico* che genera), occorre attestarsi sul parametro dei movimenti veicolari giornalieri. L'uso generalizzato del criterio della superficie utile lorda (secondo l'idea che quanto più un impianto è grande, tanto più genera traffico) si rivela del tutto inadeguato per definire strutture di tipo non commerciale, che spesso necessitano di grandi superfici, ma generano un traffico relativamente ridotto (si pensi ai classici stadi).

A mente del disposto riformulato, è GGT una costruzione che:

- adempie al criterio di un traffico medio di visitatori, nei giorni di apertura, di 1000 movimenti veicolari giornalieri e
- configura una classica tipologia GGT, ospita ad esempio un commercio intensivo (centri commerciali, factory outlets, mercati specializzati), o un centro turistico attrezzato (ad esempio il costruendo Acqua parco di Rivera, la struttura del Lido di Locarno, il Centro nordico di Campra), o un'attrezzatura di svago intensiva (ad esempio il Parco Avventura di Gordola) o un cinema multisala (come l'ex Termica a Lugano).

L'avverbio segnatamente indica che si possono considerare GGT anche altre costruzioni a forte affluenza di visitatori, come le costruzioni che ospitano fiere e centri espositivi, se raggiungono i citati movimenti giornalieri.

Importante è appunto la limitazione (dei movimenti da considerare ai fini della qualifica di GGT) a quelli determinati dal traffico di "visitatori"; senza questa limitazione dovrebbero infatti essere considerati anche i movimenti dei dipendenti di una ditta, ciò che non appare né giustificato né sensato. In caso contrario alcuni impianti lavorativi, che non provocano gli effetti di un GGT come sopra descritto, sarebbero obbligati ad insediarsi nelle zone a ciò predisposte dal piano direttore, con conseguente pregiudizio per tutti i Comuni sprovvisti di simili zone.

Dopo discussione, la Commissione ha stralciato gli stadi dalle tipologie che possono cadere sotto i rigori della norma. Non sembra infatti opportuno imporre una disciplina severa come quella dei GGT per infrastrutture unicamente sportive al servizio di realtà locali, che presentano solo saltuariamente un importante afflusso di visitatori (cioè quindicinalmente o settimanalmente, in occasione delle partite di campionato o degli allenamenti del sabato). Ovviamente saranno da considerare GGT gli stadi connessi a centri commerciali, tipologie miste abbastanza frequenti nelle grandi città dell'area germanofona.

A mente della Commissione non cadono nel campo d'applicazione dell'articolo 71 neppure le grandi manifestazioni o eventi (artistici, culturali e ludici) che, pur comportando grandi assembramenti di persone, hanno luogo in maniera del tutto sporadica, come ad esempio gli spettacoli del Circo Knie, o le fiere di S. Provino ad Agno e S. Martino a Mendrisio.

Si osserva che con questa nuova definizione assume grande rilievo la stima del traffico indotto che il promotore dovrà presentare in sede di domanda di costruzione (cfr. cpv. 2).

bb. Le costruzioni di tipo commerciale (art. 71 cpv. 2)

Con il cpv. 2 la Commissione reintegra il criterio della SUL per le costruzioni di tipo commerciale. Secondo l'esperienza del GL GGT, in ambito commerciale, 1500m² di SUL generano di regola circa 1000 movimenti veicolari al giorno. Di conseguenza, per tali costruzioni, la legge statuisce una presunzione di diritto:

- a) 1500 m² di SUL commerciale generano 1000 movimenti veicolari al giorno (e sono GGT);

- b) l'istante può dimostrare, mediante stima del traffico indotto, che la sua SUL commerciale provoca meno di 1000 movimenti al giorno e non è quindi da considerare un GGT.

Questa soluzione affronta e risolve diverse questioni.

Anzitutto consente ad operatori ed autorità di individuare con facilità i grandi generatori notoriamente più problematici, cioè quelli legati al commercio intensivo. Inoltre, mediante la facoltà conferita al promotore, consente di gestire adeguatamente le differenze di fatto fra commerciale intensivo e commerciale non intensivo. In effetti cadranno probabilmente sotto la prima semifrase tutti le infrastrutture "food" o i cosiddetti "non food" che provocano molto traffico. Viceversa, i titolari di una struttura commerciale che necessita superfici importanti (ad esempio un grossista o un mobilificio) potranno dimostrare, mediante perizia, di non provocare un traffico indotto pari a quello di un GGT.

cc. La concentrazione di piccoli e medi generatori di traffico (art. 71 cpv. 3)

S'è detto che la Commissione ha di molto semplificato il tema dei piccoli e medi generatori di traffico (GT), mancando dati certi sulla loro problematicità, sui comparti specificatamente a rischio e parametri chiari per definirli.

Il nuovo capoverso 3 intende proporre una soluzione pragmatica all'unico problema che la scheda R8 segnala con precisione riguardo ai GT: evitare che i generatori di traffico che non raggiungono la soglia di un grande generatore - singolarmente non problematici - trovandosi concentrati l'uno accanto all'altro, esplichino sul territorio gli effetti di un vero e proprio grande generatore. Un simile conglomerato di piccoli e medi generatori non dovrebbe infatti trovare spazio in una normale zona commerciale o mista di piano regolatore.

A questo scopo si introduce in legge il principio della connessione funzionale. Questo principio si rifà per analogia alla dottrina ed alla giurisprudenza sviluppatasi a proposito dell'art. 8 LPAmb, in base al quale, ai fini dell'esame dell'impatto sull'ambiente, due impianti vanno valutati congiuntamente se sono in stretta relazione. Ci deve cioè essere fra loro una connessione funzionale, che sussiste quando i due impianti si rivolgono alla medesima cerchia di utenti (come due mobilifici), quando formano un'unità d'esercizio, pur se gestiti in modo indipendente l'uno dall'altro, oppure quando presentano correlazioni funzionali o spaziali (ad esempio, un parcheggio comune). Si tratta di circostanze suscettibili di creare un effetto sinergico da parte delle due strutture.

Il nuovo limite proposto di 2000 movimenti giornalieri (in luogo dei 1000 del cpv. 1) pare adeguato a gestire la realtà di esistenti comparti commerciali o misti di piano regolatore.

dd. Gli indirizzi pianificatori (art. 72)

Questa norma riprende le condizioni della scheda riguardo al regime pianificatorio nelle ubicazioni potenzialmente idonee ai GGT (8 comparti GGT individuati dalla scheda e centri dei poli urbani). La Commissione l'ha completata aggiungendo l'indicazione dei centri dei poli urbani (art. 72 cpv. 1 lett. b) e un nuovo cpv. 3 che indica la disciplina pianificatoria minima per tali centri, conformemente ai contenuti del punto 2.4 della scheda R8.

ee. Il regime d'autorizzazione (art. 73)

La Commissione riformula, in modo più chiaro e tenendo conto delle modifiche apportate all'art. 72, le condizioni per il rilascio di una licenza per un GGT.

Il cpv. 1 dice che la costruzione/trasformazione di GGT è ammessa nei soli comparti per GGT, o nei centri dei poli urbani, e che ambedue le ubicazioni potenziali diventano efficaci unicamente se delimitate nei singoli piani regolatori conformemente alle indicazioni del PD.

Il capoverso 2 esplicita le condizioni per il rilascio di una licenza:

- anzitutto la conformità del progetto GGT alla zona delimitata a PR e
- la partecipazione alle spese da parte del proprietario del terreno, secondo quanto indica la norma.

Il capoverso 3 ricalca il capoverso 3 del progetto.

La commissione reputa, diversamente da quanto suggerisce il messaggio, che l'integrazione nella rete dei trasporti pubblici debba essere semplicemente programmata e non completamente realizzata. Con questa correzione si vuole impedire il diniego della licenza nei casi, non del tutto infrequenti, in cui la mancata integrazione nella rete del trasporto pubblico sia imputabile unicamente all'ente pubblico.

ff. Le eccezioni (art. 74)

La norma, riformulata, dà seguito al punto 2.7 della scheda R8, disciplinando la fattispecie dell'eccezione per soli GGT non commerciali.

Rispetto al progetto di legge, la Commissione ha eliminato la lett. b) del cpv. 2 che sanciva l'improvvida condizione dell'ubicazione vincolata. In effetti è quanto meno raro, per non dire escluso, che per un GGT sia data un'unica ubicazione possibile (e vincolata). Per la costruzione a titolo d'eccezione d'un GGT di tipo non commerciale vi potrebbero verosimilmente essere più localizzazioni plausibili (si pensi soprattutto allo sport ed al tempo libero) al di fuori delle ubicazioni stabilite del PD. In questo caso, l'autorità sceglierà quella più opportuna.

La Commissione osserva, di transenna, che questa norma potrebbe fungere da base legale per il rilascio della licenza per la costruzione delle pista di ghiaccio della Valascia.

h. Art. 79 - 86 - La disciplina della zona edificabile d'interesse comunale, in particolare il valore dei fondi da acquisire

Come accennato al punto 4.2 f) di questo rapporto, la Commissione è persuasa, al pari del Consiglio di Stato, che la ZEIC costituisca un istituto utile in particolare per Comuni di piccole dimensioni, ubicati nelle aree al di fuori degli agglomerati o nelle zone più periferiche e di montagna.

Constatato che l'ostacolo principale alla sua istituzione consiste oggi nell'eccessivo costo d'acquisizione dei terreni che, sommato all'impegno operativo ed amministrativo legato alla procedura di pianificazione, d'urbanizzazione, di assegnazione dei fondi e di attuazione concreta, scoraggia la maggior parte degli enti pubblici locali, la scrivente Commissione è intervenuta sul disciplinamento delle ZEIC. Essa ha apportato alcuni correttivi volti a semplificarne l'impiego e, soprattutto, stabilito che il valore d'acquisizione dei terreni è quello che precede l'istituzione della ZEIC.

aa. La definizione (art. 79)

La definizione è semplificata e raccoglie in un unico articolo contenuto e finalità dello strumento, cioè la messa a disposizione da parte del Comune di terreni destinati alla residenza primaria o all'insediamento di aziende per concretizzare gli intendimenti di carattere socio-economico del piano regolatore. Si tratta, anzitutto, di mantenere o di

rilanciare anche demograficamente la popolazione residente, oppure di insediare aziende dell'artigianato o dell'industria leggera (ad esempio una falegnameria, un panificio, un'officina meccanica oppure un'industria farmaceutica, tutte aziende deputate alla produzione non intensiva di beni).

Sono di conseguenza stralciati i capoversi 2 e 3 dell'art. 79 progetto governativo.

bb. Il valore dei fondi da acquisire (art. 80)

Per facilitare i Comuni intenzionati a procedere all'acquisizione di terreni, la Commissione stabilisce che il valore di tali fondi sia quello che precede l'istituzione del vincolo ZEIC.

Si tratterà, di regola, in caso di estensione del limite della zona edificabile, del valore di terreno agricolo e quindi di importi decisamente più sostenibili rispetto alla attuale prassi giurisprudenziale.

La Commissione completa in questo senso l'art. 80.

cc. Le condizioni di assegnazione dei terreni (artt. 81/82 e 83)

Le condizioni di assegnazione dei terreni richiamano lo scopo che il Comune persegue, sono analoghe per privati ed aziende e devono essere adempiute cumulativamente.

A mente della Commissione è però decisivo che il Comune abbia la possibilità di istituire la ZEIC anzitutto per i suoi domiciliati.

Essa propone quindi di stabilire una prima cerchia di destinatari dei terreni legata al Comune da vincoli di domicilio o di attinenza (art. 81 cpv. 2 lett. a nuovo "*essere o essere state domiciliate nel Comune per almeno cinque anni o esserne originarie*") e sancisce contestualmente la possibilità per i Comuni che lo desiderano, di stabilire in via di regolamento ZEIC ed anche già in prima battuta una più ampia cerchia di destinatari che prescinde dal criterio del domicilio o dell'origine (art. 83 cpv. 1 lett. a nuovo "*ampliando la cerchia di persone fisiche di cui all'art. 81 cpv. 2 lett. a*"). Questa soluzione (che ripristina in parte il meccanismo della LALPT) ha due pregi: è anzitutto molto chiara nell'impianto e nella sequenza e, nel merito, lascia la più ampia scelta operativa al singolo ente locale, che può decidere liberamente se istituire delle ZEIC "per gente sua" o per "gente che vien da fuori".

L'art. 83 consente ai Comuni di formulare per regolamento ZEIC condizioni di assegnazione rivolte ad una più ampia cerchia di persone. Anzitutto le persone fisiche che, pur provenendo da altre realtà, intendono insediarsi durevolmente nel Comune (cpv. 1 lett. a). La lettera b, importante agli occhi della Commissione, riprende integralmente l'art. 83 cpv. 2 del progetto e mira a promuovere la realizzazione di ZEIC da parte di cooperative disposte a costruire edifici con più appartamenti, destinati alla residenza primaria.

Il cpv. 2 ricalca per le aziende il principio della possibilità d'estensione della cerchia degli assegnatari.

La Commissione, avendo constatato che l'obbligo sancito dal diritto vigente di impegnarsi a costruire la propria abitazione entro due anni è raramente rispettato, modifica le relative norme, nel senso che l'assegnatario deve impegnarsi a costruire la sua casa "entro il termine stabilito dal regolamento ZEIC" (artt. 81 cpv. 2 lett. c, 82 cpv. 2 lett. b, 83 cpv. 1 lett. b). Si tratta di una soluzione più flessibile, perché assegna al Comune la competenza di stabilire il termine di costruzione da imporre all'assegnatario del terreno.

Si precisa anche l'art. 85 cpv. 4 con un riferimento all'art. 216 CO, stabilendo che i diritti di recupera e prelazione "*sono di regola della durata di almeno 10 anni*".

dd. Il regolamento della zona edificabile d'interesse comunale

L'articolo 86 costituisce la base legale del regolamento comunale della zona edificabile d'interesse comunale. Questo potrà integrare gli articoli da 79 ad 85 della LST, che sono le norme fondamentali di governo delle ZEIC. Il regolamento sancirà in particolare le prescrizioni di dettaglio riguardo alle condizioni, alla forma ed al prezzo di assegnazione dei fondi e all'esercizio dei diritti di recupera e prelazione.

La Commissione stralcia il riferimento ai parametri edificatori dell'art. 86 lett. b del progetto, perché tali parametri sono stabiliti in maniera conclusiva dal piano regolatore.

i. Artt. 91 - 105 - La nuova disciplina del paesaggio: in particolare la ripartizione delle competenze fra Cantone e Comuni nell'applicazione del principio dell'inserimento ordinato ed armonioso

La scrivente Commissione condivide, nei suoi principi, la nuova disciplina del paesaggio proposta dal Consiglio di Stato negli articoli da 91 a 102 del progetto di Lst. Per una migliore comprensione del nuovo quadro normativo, del concetto di paesaggio, dell'evoluzione storica e dei fondamenti del nuovo modo di operare, essa rimanda al messaggio governativo, particolarmente completo ed articolato.

Come accennato al capitolo 7, si è però constatato che la nuova disciplina, molto essenziale nella sua formulazione, ha dato adito ad alcuni malintesi, con particolare riferimento ai concetti di tutela e valorizzazione, all'applicazione del principio dell'inserimento ordinato ed armonioso, al progetto di paesaggio comprensoriale, alle mansioni della commissione del paesaggio ed ai suoi rapporti con la Sezione dello sviluppo territoriale e l'Ufficio della natura e del paesaggio.

D'intesa con la Commissione, il Dipartimento ha quindi proposto una rivisitazione principalmente formale del capitolo ed ha formulato una nuova norma, che sancisce la ripartizione delle competenze fra Cantone e Comuni nell'applicazione del principio dell'inserimento ordinato ed armonioso (lettera dipartimentale del 25 febbraio 2011).

La Commissione condivide pienamente questa norma e gli aggiustamenti di forma proposti e reputa che la nuova base legale sul paesaggio risulti ora di più immediata lettura; i commenti che seguono consentiranno inoltre di ulteriormente dissipare i dubbi e di fare completa chiarezza sugli intendimenti del Cantone.

aa. Gli elementi della riformulazione del capitolo sul paesaggio

- la valorizzazione del paesaggio come articolo programmatico
- un cenno alla sistematica
- l'applicazione del principio dell'inserimento ordinato e armonioso
- la commissione del paesaggio
- il finanziamento

bb. La valorizzazione del paesaggio come articolo programmatico (art. 1 cpv. 2 lett. e)

La valorizzazione del paesaggio è da considerare una delle principali finalità della nuova Legge sullo sviluppo territoriale.

Il paesaggio è infatti un bene che costituisce una ricchezza da cui dipende la nostra qualità di vita ed una risorsa economica essenziale, in quanto elemento di punta dell'offerta turistica del Ticino. La valorizzazione di un tale bene, di cui tutti possono fruire, va inserita nel "programma complessivo di buon governo del territorio" dell'art. 1 cpv. 2 della legge, che si declina dunque in complessivi cinque 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,
- valorizzazione del paesaggio in quanto bene comune.

Va di conseguenza riformulato anche l'art. 94 del progetto "Obiettivi", ora art. 91:

"Il paesaggio cantonale va rispettato, tutelato e valorizzato, garantendone in particolare la varietà, la qualità ed il carattere"

La norma postula il triplice obiettivo del rispetto, della tutela e della valorizzazione dell'intero paesaggio cantonale, obiettivo da raggiungere preservandone la varietà, la qualità ed il carattere. Si tratta di tre concetti che descrivono in modo sintetico la grande ricchezza del nostro patrimonio e che possono essere così spiegati:

- a) la varietà è determinata dalla molteplicità dei paesaggi che interessano il territorio,
- b) la qualità è data dall'autenticità e dalla coerenza d'insieme delle singole componenti che costituiscono il paesaggio,
- c) il carattere corrisponde alla tipicità di un paesaggio, cioè all'insieme delle caratteristiche che lo differenziano da altri paesaggi.

cc. Un cenno alla sistematica

Il tema del paesaggio è ora strutturato in tre capitoli:

- obiettivi e principi
- misure
- finanziamento

Il primo capitolo rimane invariato e disciplina i tre elementi cardine della politica del paesaggio:

- a) obbligo di rispetto, tutela e valorizzazione (art. 91)
- b) indirizzi cantonali - consegnati nelle schede P1 e P2 (art. 92)
- c) principio dell'inserimento ordinato ed armonioso (art. 93 cpv. 2)

Il secondo capitolo risulta leggermente riveduto. Si elimina anzitutto dalla marginale il concetto di organizzazione, per togliere l'erronea impressione che sia la commissione l'unico organismo ad occuparsi di paesaggio. Il capitolo risulta così suddiviso in tre sezioni che corrispondono ad altrettanti tipi di misure:

- misure di tutela (con lo strumentario classico dell'inventariazione e dell'istituzione della protezione, artt. 94 e 95)
- misure di valorizzazione (lo "strumento" dell'inserimento ordinato ed armonioso, artt. 93 cpv. 2 e 98 è una forma di valorizzazione che affianca il progetto di paesaggio, artt. 96 e 97)
- l'istituzione di una commissione consultiva (si tratta di una misura organizzativa che affianca l'operato della Sezione dello sviluppo territoriale, art. 98)

Il terzo capitolo riguarda il finanziamento ed è commentato al seguente punto ff.

dd. Applicazione del principio dell'inserimento ordinato e armonioso (art. 98)

Il nuovo articolo 98 disciplina la ripartizione delle competenze fra Cantone e Comune per l'attuazione del principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nell'esame delle autorizzazioni a costruire.

Diversamente dalla previgente disciplina del Decreto legislativo sulla protezione delle bellezze naturali e del paesaggio (DLBN del 16 gennaio 1940, che conferiva al Cantone facoltà d'intervenire nei siti e nei paesaggi pittoreschi e quindi di fatto sull'intero territorio cantonale) la Lst, con riferimento alla tutela, distingue fra paesaggi d'importanza nazionale e cantonale e paesaggi d'importanza locale. Ai Comuni compete quindi l'applicazione del principio dell'inserimento ordinato ed armonioso per gli oggetti d'importanza locale, di regola, nel contesto delle loro zone edificabili. L'art. 98 conferisce al Cantone, anche su esplicita richiesta da parte dei Comuni, la cura delle parti più sensibili del paesaggio, proponendo una competenza molto simile a quella sancita dal DLBN.

Il capoverso 1 sancisce la competenza cantonale riguardo:

- a tutto il fuori zona edificabile;
- alle zone sensibili, come le rive dei laghi, i nuclei (che coincidono con i siti ed i paesaggi tutelati dal DLBN) ed i paesaggi d'interesse nazionale e cantonale, inventariati, ma non ancora protetti;
- alle zone edificabili, quando il tipo di progetto provoca un impatto paesaggistico significativo. Sarà il regolamento Lst a specificare che i seguenti tipi di progetto provocano un impatto significativo sul paesaggio:
 - a) i piani di quartiere,
 - b) quelli riguardanti superfici di terreno superiori ai 2000 m²,
 - c) quelli riguardanti costruzioni a gradoni o case torri,
 - d) quelli caratterizzati da tipologie costruttive in contrasto con le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi.

Con questa disciplina si può stralciare la proposta norma transitoria di tutela dei siti pittoreschi del DLBN (art. 107 del progetto).

Per il capoverso 2, il Comune applica il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nell'esame delle autorizzazioni a costruire che riguardano le zone edificabili, tranne nei casi dove c'è competenza cantonale in base al cpv. 1. La scrivente Commissione codifica anche la possibilità per il Comune di richiedere il parere del Cantone.

ee. La commissione del paesaggio (artt. 99 e 100)

La commissione del paesaggio (CP), è stata voluta dal Consiglio di Stato quale organo consultivo a livello cantonale.

Essa opera in luogo della disciolta Commissione delle bellezze naturali e del paesaggio (CBN), la quale, in particolare negli ultimi anni della sua attività, aveva tendenza a concentrarsi sui dettagli, assumendo un ruolo al limite della censura verso quei progetti che parevano in contrasto con le regole del "fare buona architettura". Applicando i criteri della disciplina in maniera troppo soggettiva e senza motivare adeguatamente le sue posizioni, la CBN è stata imputata di posizioni pretestuose ed arbitrarie.

Nel 2008, con la costituzione della CP, il Consiglio di Stato ha istituito un gruppo d'esperti interdisciplinare, che voleva in grado di esprimere un giudizio sui singoli progetti di rilevante incidenza paesaggistica, arricchito dalle differenti competenze professionali. Questa scelta sottolineava l'importanza di una valutazione che procedesse da un'analisi ponderata delle incidenze sul paesaggio (come ad esempio l'inserimento architettonico e urbanistico, la salvaguardia del contesto naturale, l'impatto ambientale, gli aspetti legati alla mobilità, ecc.) e non si limitasse al punto di vista tipologico-formale.

Attualmente anche la CP presenta una predominanza di architetti, la qual cosa va a discapito di un giudizio paesaggistico ponderato. La scrivente Commissione esorta quindi

il Consiglio di Stato a vigilare sulla composizione della CP, continuando a garantirne la necessaria eterogeneità e provvedendo, se necessario, ad apportare i dovuti correttivi, in particolare in occasione del rinnovo delle cariche.

Anche riguardo ai compiti vi sono differenze rispetto alla ex-CBN (art. 100).

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. Essa 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 CP 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. Dalle statistiche fornite, si evince che la verifica dei progetti con impatto sul paesaggio è svolta in maniera relativamente selettiva e che gli approfondimenti si concentrano solo su una parte ridotta dei preavvisi che complessivamente esprime l'Ufficio della natura e del paesaggio. L'auspicio della scrivente Commissione è che quanto verificato a livello statistico continui ad essere la regola e che l'intervento della CP si concentri unicamente su progetti di importante incidenza paesaggistica, tralasciando, laddove possibile, quelli di piccola scala.

Su richiesta della CP e d'intesa con il Dipartimento, dopo attenta valutazione, la scrivente Commissione propone di aumentare da sette a nove il numero massimo dei commissari (art.99 cpv. 2).

La CP attualmente in carica si compone di sette membri. Nella pratica settimanale, si registrano assenze, peraltro giustificate dagli intensi impegni professionali di taluni, che incidono sull'efficacia del lavoro e impediscono una pur minima interdisciplinarietà; l'aumento del numero commissari consentirà di ottimizzare il disbrigo delle pratiche e favorire il lavoro in sottocommissioni. Si osserva che anche la commissione consultiva dei beni culturali presenta una composizione da sette a nove membri, nominati dal Consiglio di Stato.

ff. Il finanziamento del paesaggio (artt. 101 - 105)

Nella sua collocazione all'interno delle norme generali sul finanziamento (artt. 91-93 progetto Lst) e nella sua stringatezza, il capitolo sul finanziamento della tutela e della valorizzazione del paesaggio ha dato adito a malintesi.

Lo si è quindi disgiunto dal finanziamento generale e riferito esplicitamente al paesaggio (si veda anche la modifica della marginale del Titolo IV, ora "Finanziamento della pianificazione" con stralcio della locuzione "e del paesaggio" e stralcio del relativo capitolo 1 "Finanziamento della pianificazione"). L'impianto normativo, praticamente invariato nella sostanza, è reso più esplicito e leggibile e si attesta ora sulla dicotomia sancita dalla legge fra misure di tutela e misure di valorizzazione; nel contesto delle misure di tutela si opera la distinzione fra oggetti d'importanza nazionale cantonale e oggetti d'importanza locale. È nuovo l'art. 104 cpv. 3.

Qui di seguito un succinto commento alle norme riformulate:

- Finanziamento (capitolo 3): come detto, il capitolo è stato riposizionato;
- principio (art. 101): il principio generale del finanziamento nell'ambito delle rispettive competenze è ripreso dall'art. 91 del progetto, ed integrato con il riferimento ai sussidi federali di cui possono fruire Cantone e Comuni in base all'art. 13 della legge federale

sulla protezione della natura (il flusso dei sussidi federali si attesta oggi su tassi variabili dal 13% per oggetti locali, al 28% per oggetti federali);

- finanziamento delle misure di tutela (artt. 102 e 103): il meccanismo del finanziamento si attesta su reciproche partecipazioni fra Cantone e Comuni; il contributo cantonale per paesaggi d'importanza locale s'attesta di regola sul 50% della spesa (norma analoga a quella prevista dalla Legge cantonale sulla protezione della natura);
- finanziamento della valorizzazione (art. 104): la valorizzazione riguarda tutto il paesaggio, senza distinzione di categorie. I capoversi 1 e 2 esplicitano il finanziamento dell'elaborazione e dell'attuazione del progetto di paesaggio comprensoriale (analogamente all'art. 93 cpv. 2 del progetto). Il capoverso 3 conferisce al Cantone facoltà di valorizzare oggetti non inventariati né tutelati, che meritano nondimeno di essere mantenuti in quanto elementi di pregio del paesaggio (si pensi ad esempio un bel muro a secco, non censito, ma bisognoso di restauro);
- l'art. 105 ricalca l'art. 89 del finanziamento generale.

gg. Excursus sul progetto di paesaggio comprensoriale

La Commissione, che giudica in maniera positiva la novità del progetto di paesaggio, propone le seguenti considerazioni, allo scopo di fugare i dubbi sorti in particolare riguardo a contenuti e portata del progetto di paesaggio comprensoriale.

Il progetto di paesaggio comprensoriale (PPC, scheda P2 del piano direttore, che esplicita i punti cardine della pianificazione paesaggistica) è un metodo di lavoro, cioè una modalità operativa per mezzo della quale gli attori coinvolti, partendo da un'analisi e da una valutazione della situazione paesaggistica esistente, giungono a definire un programma condiviso di interventi di valorizzazione.

Esso non è un nuovo strumento di pianificazione (per cui non rientra nel novero degli strumenti che predispone la Lst), non è obbligatorio, né ha carattere vincolante. Il PPC è pensato come opportunità di lavoro data ai Comuni, se lo desiderano, e non può intaccare l'autonomia comunale; esso è concretamente nato come risposta alle sempre più frequenti denunce di degrado paesaggistico avanzate in particolare dai cittadini. Il "programma condiviso di interventi di valorizzazione" (frutto del PPC) può, ma non deve necessariamente, contenere misure di ridefinizione degli azzonamenti. Nell'elaborazione dello stesso i Comuni interessati fungono da promotori, coinvolgendo la loro popolazione e tutti gli attori in grado di esprimere percezioni e desideri riguardo al paesaggio (art. 97 cpv.1 e 2 Lst). La funzione del Cantone è quella di consulente; solo eccezionalmente esso può agire da promotore, quando il comprensorio di lavoro presenti contenuti di chiara rilevanza cantonale o federale (art. 97cpv.3). Pur non avendo carattere vincolante, nondimeno il "programma condiviso d'interventi" ha un valore direttivo rispetto alla successiva fase d'attuazione. Al termine della sua elaborazione infatti, i diversi attori possono sottoscrivere una convenzione che indica le decisioni prese e l'impegno a concretizzarle. Va da sé che quanto più le misure decise saranno buone, frutto di un ampio consenso e vantaggiose per gli enti coinvolti, tanto più facilmente sarà realizzato il progetto di paesaggio.

Fatte queste considerazioni, la Commissione vuole altresì precisare alcuni punti salienti della scheda P2.

Essa rileva anzitutto che la competenza e la responsabilità di stabilire le condizioni quadro tecniche per l'elaborazione dei progetti di paesaggio comprensoriali, di elaborare la lettura e l'analisi dei singoli comprensori, di condurre i PPC nei comprensori dove emergono interessi di portata cantonale e di garantire il coordinamento dei medesimi progetti fra le diverse istanze cantonali spetta alla Sezione dello sviluppo territoriale; all'Ufficio della

natura e del paesaggio competono al riguardo unicamente mansioni esecutive. La Commissione ribadisce inoltre che tutti gli attori coinvolti nell'elaborazione del progetto di paesaggio comprensoriale dovranno tenere in debita considerazione tutte le leggi settoriali in presenza (agricoltura, natura, beni culturali, turismo, paesaggio, ecc.)

8.2 Un cenno alle norme modificate nella forma

Qui di seguito si fa un breve cenno, per completezza d'esposizione, ai ritocchi di tipo formale che la Commissione ha apportato ad alcuni articoli.

Art. 1 - Scopo

La Commissione ha deciso di completare il capoverso 1 con un riferimento esplicito alla legge federale, anche per chiarire che la Lst continuerà a governare (come esplicitamente diceva l'art. 1 cpv. 1 della LALPT) l'applicazione della relativa legge federale (LPT).

Art. 2 - Livelli di pianificazione e competenze

Art. 3 - Obbligo di pianificare e coordinamento

La Commissione precisa l'art. 2 cpv. 3, eliminando il riferimento esplicito al compito di vigilanza governativa sul paesaggio, poiché esso è già implicito nella vigilanza governativa sullo sviluppo territoriale. Nella concezione della Lst infatti, il paesaggio è parte dello sviluppo territoriale.

Essa stralcia altresì la seconda semifrase dell'art. 3 cpv. 3 "(..); *il Consiglio di Stato disciplina i dettagli*" in quanto semplice ripetizione del compito di elaborazione di un regolamento della Lst, sancito alla seconda frase dell'art. 2 cpv. 3.

Art. 5 - Partecipazione

La Commissione reputa che questo importante articolo, che pone le premesse per consentire agli amministrati di prendere parte attiva al processo di formazione delle decisioni, risulti di più facile lettura grazie al seguente correttivo, inerente la sequenza:

- obbligo di una procedura di consultazione tempestiva, con facoltà di circoscrivere la partecipazione ai soli interessati (cpv. 1 nuovo, nel senso che la possibilità di limitare la partecipazione è traslata dal cpv. 3 al cpv. 1)
- descrizione di una modalità di partecipazione (pubblico deposito di progetti di piano e norme per un periodo di trenta giorni con facoltà di presentare le proprie proposte pianificatorie in questo lasso di tempo, cpv. 2 invariato)
- possibilità di delega della procedura di partecipazione (cpv. 3)

Art. 19 - Definizione e componenti

Art. 20 - Piano delle zone

Art. 21 - Piano dell'urbanizzazione

Art. 22 - Programma d'urbanizzazione

Art. 23 - Regolamento edilizio

Art. 24 - Rapporto di pianificazione

La Commissione, che condivide integralmente le novità di merito e di forma del piano regolatore proposto con questa Lst, predilige una diversa sequenza dei documenti che compongono il PR e pone l'accento sul fatto che i piani debbano precedere il regolamento edilizio.

Essa modifica di conseguenza l'art. 19 cpv. 2 lettere da a) a c) e la sequenza degli articoli da 20 a 23 (ora piano delle zone, piano dell'urbanizzazione, programma d'urbanizzazione, regolamento edilizio)

Reputa inoltre che l'informazione sul valore vincolante o indicativo delle diverse componenti del piano debba essere data dall'art. 19, che descrive le componenti formali del PR. Completa quindi l'art. 19 cpv. 2 con l'indicazione che il piano delle zone, il piano dell'urbanizzazione ed il programma d'urbanizzazione sono documenti di carattere vincolante (con la precisazione che il programma d'urbanizzazione è vincolante solo per l'autorità, art. 22 cpv. 2 nuovo); il cpv. 3 informa invece che il rapporto di pianificazione è un documento di carattere indicativo. All'integrazione del cpv. 3 corrisponde lo stralcio del medesimo contenuto nella norma relativa al rapporto di pianificazione (art. 24 cpv. 2 progetto di Lst).

La Commissione propone infine due modifiche di chiarimento al piano ed al programma dell'urbanizzazione.

Il nuovo piano dell'urbanizzazione della Lst raggruppa in un unico documento di carattere vincolante tutto quanto riguarda l'urbanizzazione (per le motivazioni si veda l'esauriente messaggio governativo). Poiché il nuovo regime ha creato un piano vincolante al pari del piano delle zone, sembra opportuno che la legge ne indichi i soli contenuti vincolanti e cioè

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

La Commissione stralcia quindi l'art. 22 capoverso 2 del progetto (che rimanda alla possibilità di stabilire a PR la rete dei mezzi pubblici di trasporto), non perché si tratti di una indicazione errata, ma per favorire la massima chiarezza dell'articolo (si veda il nuovo art. 21). Il Comune potrà, se del caso, inserire la rete dei mezzi pubblici di trasporto a titolo informativo nel suo piano dell'urbanizzazione, anche in assenza di un'esplicita indicazione in legge. Essa trasla inoltre dall'art. 36 cpv. 3 del progetto al nuovo art. 22 cpv. 2 l'indicazione della parziale vincolatività (limitata cioè all'autorità) del programma d'urbanizzazione.

Art. 32 - Effetti

La Commissione propone una formulazione dell'art. 32 cpv. 2 di identico contenuto, ma più sintetica.

Art. 34 - Modifiche di poco conto

La Commissione giudica più chiara una formulazione della norma in due capoversi.

Il nuovo art. 34 cpv.1 indica in maniera esplicita i tre criteri e la combinazione degli stessi per assegnare una tipologia alla fattispecie del poco conto (si veda art. 34 lett. a progetto di Lst). Il capoverso 2 riprende integralmente l'art. 34 lett. b progetto di Lst, che cita le modifiche del piano dell'urbanizzazione considerate per legge di poco conto.

Art. 38 - Mancato rispetto del programma d'urbanizzazione

Art. 39 - Anticipo dell'urbanizzazione

Con la locuzione "capitale anticipato" la Commissione rende più esplicito il concetto di anticipo.

Art. 44 - Definizione e componenti

Il riferimento al principio della commisurazione del PUC alla forza finanziaria del Cantone è un'inutile ovvietà, che può essere eliminata.

Art. 64 - Autorizzazione edilizia

La Commissione precisa il cpv. 4, nel senso che competenza e procedura dell'autorizzazione a costruire sono disciplinate tanto dalla legge edilizia, quanto ad esempio dalla legge sulle strade; di conseguenza è più corretto parlare di disciplinamento tramite leggi speciali.

Art. 108 - Geodati

La Commissione opera un'uniformazione di tipo formale, fissando per la norma transitoria sui geodati il medesimo termine d'attuazione di cinque anni, stabilito dall'art. 109 per l'allestimento dei nuovi piano e programma dell'urbanizzazione.

9. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

9.1 Relazioni con linee direttive e piano finanziario

Il progetto di Lst 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).

9.2 Incidenza finanziaria

L'applicazione della legge sullo sviluppo territoriale non assegna nuovi compiti specifici al Cantone, ma favorisce puntualmente una riorganizzazione dei suoi 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 101 a 105 che ammonteranno a Fr. 300'000.- l'anno, con un aumento di all'incirca Fr. 100'000.- rispetto alla situazione attuale. Si tratta di un importo che è già stato proposto alla voce investimenti del Piano finanziario 2012 -2015. La scrivente Commissione rileva che l'aumento testé indicato è coerente con le richieste da lei esplicitamente formulate nel Rapporto n. 6624, del 27 aprile 2010, sul messaggio 26 maggio 2009 concernente l'approvazione del Piano di utilizzazione cantonale dei paesaggi con edifici ed impianti protetti (PUC - PEIP).

9.3 Atti parlamentari

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 piodè” di Fabio Badasci e cofirmatari.

Sono 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.

* * * * *

In conclusione, la scrivente Commissione reputa d’aver proposto, con questo disegno di legge sullo sviluppo territoriale, un’esposizione organica e innovativa della materia, che considera le sfide della disciplina della pianificazione territoriale, tenendo nella giusta considerazione le realtà istituzionali del nostro Cantone.

Essa invita quindi il Gran Consiglio a dare la sua approvazione al disegno di legge allegato.

Per la Commissione speciale pianificazione del territorio:

Luca Beretta Piccoli, Carlo Lepori e Lorenzo Orsi, relatori
Barra - Canepa - Duca Widmer -
Ferrari (con riserva) - Galusero - Marcozzi -
Mariolini - Mellini - Paparelli - Rizza - Weber