

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5132 R	26 febbraio 2002	TERRITORIO
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 26 giugno 2001 concernente la richiesta di un credito di
fr. 3'410'000.- nell'ambito di Amministrazione 2000, per l'attuazione delle
misure indispensabili per migliorare l'operatività della Sezione pianifi-
cazione urbanistica (SPU) e per verificare l'organizzazione della Divi-
sione della pianificazione territoriale**

INDICE

1. Oggetto del messaggio.....	1
2. Potenziamento del personale della SPU	2
3. Consulenza organizzativa.....	2
4. Valutazioni	2
5. Riforme organizzative della SPU	3
6. Riforme procedurali della Pianificazione.....	3
7. Preventivo 2002.....	4
8. Conclusioni e raccomandazioni	4



1. OGGETTO DEL MESSAGGIO

Il messaggio richiede un credito quadro della durata di quattro anni così suddiviso:

Potenziamento settore PR della SPU	38.60%	1'320'000.00
Potenziamento Ufficio PD della SPU	52.60%	1'790'000.00
Consulenza organizzativa	<u>8.80%</u>	<u>300'000.00</u>
Totale	100%	3'410'000.00

Come indica chiaramente l'**art. 1 cpv. 3** del Decreto legislativo

le quote annuali sono iscritte con apposita voce al conto della Gestione corrente della Divisione della pianificazione territoriale del Dipartimento del territorio.

2. POTENZIAMENTO DEL PERSONALE DELLA SPU

Come si vede il **91.20%** del credito richiesto è una spesa per il personale per il quale la base legale si trova nella LALPT.

Orbene nel nostro sistema le spese per il personale sono di competenza esclusiva del Consiglio di Stato, quand'anche si tratti di spese temporanee e non occorre un ulteriore legge o decreto specifico

È dunque evidente che il Gran Consiglio non ha alcuna competenza legale in questa materia e pertanto non può entrare nel merito della proposta, formulata nel messaggio, relativa al potenziamento del personale della SPU.

3. CONSULENZA ORGANIZZATIVA

Oltre al credito per aumentare temporaneamente il personale della SPU, il messaggio chiede un credito di **fr. 300'000.00** per una consulenza esterna avente come scopo una miglior ripartizione delle competenze tra le diverse divisioni del Dipartimento del territorio.

I maggiori problemi esistono nella delimitazione delle competenze della **Divisione delle costruzioni** e della **Divisione della pianificazione**. Il problema principale è la gestione dei progetti per gli investimenti stradali.

Orbene su questo tema, nell'ambito di **Amministrazione 2000**, è già stato commissionato uno studio all'ing. Pietro Martinelli, i cui risultati sono attesi a breve.

La direzione del Dipartimento, su richiesta della Commissione, ha comunicato di poter rinunciare a questo credito.

4. VALUTAZIONI

Tanto la Commissione della gestione e delle finanze che la Commissione della pianificazione si sono chinate spesso negli ultimi anni sui problemi della pianificazione del territorio (cfr. R4793; R4831; R4890 e recentemente il Rapporto sull'iniziativa Beretta Piccoli del 6.11.2000 per la semplificazione della procedura di PR).

Questa Commissione, benché non abbia competenze decisionali in materia, condivide il parere del Governo secondo cui occorre potenziare almeno temporaneamente il personale della SPU. A queste conclusioni era già giunto anche l'esame di Arthur Andersen del marzo 1998 (rapporto finale p. 225 a 233).

Si tratta essenzialmente di mettere la SPU in condizione di recuperare i ritardi accumulati, ma soprattutto di riflettere sul futuro della pianificazione. È infatti necessario chiedersi quali saranno i problemi principali da affrontare nei prossimi anni e se le strutture e le procedure a disposizione sono adeguate.

La pianificazione in Ticino è entrata nell'era moderna con il DFU che ha suddiviso il territorio in edificabile e non-edificabile. La prima generazione dei piani regolatori ha poi affinato il sistema. La cosiddetta seconda generazione dei PR ha successivamente recepito molte componenti ulteriori, in particolare quelle ambientali. Questa fase, ormai praticamente conclusa, ha comportato tempi lunghi e accumulato ritardi. Il tempo medio per l'adozione di un PR è di circa **60 mesi**, dei quale oltre i **2/3** sono utilizzati dai comuni e un terzo dall'amministrazione cantonale.

Oltre alla pianificazione comunale il Cantone ha realizzato il **Piano Direttore**, collegato al **Rapporto sugli indirizzi**, strumenti che entrambi necessitano ormai di una rivisitazione approfondita.

Ma negli ultimi anni il territorio cantonale si è riorganizzato essenzialmente attorno al progetto (meglio la pianificazione) AlpTransit e ai piani regionali dei trasporti, che sono gli elementi che più incidono sul territorio. A livello comunale in futuro il problema più importante sarà la riqualificazione urbanistica, soprattutto attraverso piani di quartiere.

Si tratta quindi di fornire al Cantone i mezzi necessari per la realizzazione di quel "progetto territoriale del Ticino", che il dibattito politico da anni richiede. In questa legislatura il Consiglio di Stato ha finalmente avviato questi lavori (nuovo Rapporto sugli indirizzi e revisione del Piano Direttore) ed è bene che siano messi a disposizione tutti i mezzi necessari.

Il ruolo della SPU si è quindi modificato e esteso. Dapprima l'approvazione dei PR, poi l'elaborazione del PD e infine anche la partecipazione e la consulenza nell'ambito dei piani regionali dei trasporti e del progetto AlpTransit, che sono un misto tra pianificazione e progetto.

5. RIFORME ORGANIZZATIVE DELLA SPU

A livello organizzativo la SPU dovrebbe quindi strutturarsi in modo da poter rispondere a queste tre esigenze. Per quanto riguarda i PR, una volta conclusa la fase di quelli di seconda generazione e recuperati gli attuali ritardi, è probabile che i problemi saranno diversi da quelli che conosciamo oggi. In questo campo appare comunque indispensabile che la SPU recuperi un ruolo di coordinamento e di indirizzo del lavoro dei comuni e dei consulenti privati e degli altri servizi cantonali coinvolti nel processo pianificatorio.

Il progetto governativo sembra invece piuttosto carente per quanto riguarda l'indispensabile contributo che la SPU deve dare ai piani dei trasporti e ad AlpTransit.

6. RIFORME PROCEDURALI DELLA PIANIFICAZIONE

Ma gli interventi organizzativi e il potenziamento del personale da soli non saranno sufficienti senza un intervento anche sulle procedure, che oggi appaiono troppo macchinose e inadeguate per la soluzione dei problemi che dovremo affrontare in futuro.

Per quanto riguarda i PR, appare indispensabile una semplificazione e un'uniformizzazione delle norme, la creazione di una procedura più adeguata ai problemi della riqualificazione urbanistica, che sempre di più sarà legata a progetti concreti, che richiedono velocità e flessibilità. Per i contenuti naturalistici v'è da chiedersi se per ogni PR occorra fare uno studio o se un approccio regionale, ripreso d'ufficio, non sarebbe meno costoso e più efficace.

Per le pianificazioni comprensoriali, legate per lo più ai piani dei trasporti, è indispensabile trovare una procedura nuova, che integri, o sia integrabile, anche ai progetti andando oltre al concetto magico, caro al legislatore federale, di coordinamento delle procedure che non ha finora dato risultati probanti, anzi.

Per il Piano direttore infine appare necessario integrare, da subito, nello studio anche l'aspetto giuridico-procedurale, dedicandovi le risorse e le energie necessarie, pena l'accumulo di ritardi nella fase finale.

7. PREVENTIVO 2002

Nel **Preventivo 2002**, già approvato dal Gran Consiglio, sono stati inseriti i seguenti importi:

288.765301025	Stipendi e indennità personale amministrazione 2000	fr. 565'000
288.765318029	Onorari e spese per riorganizzazione SPU	fr. 150'000

Il primo importo corrisponde alla prima rata quadriennale del credito richiesto per il potenziamento del personale della SPU.

Il secondo importo è la prima rata biennale per la consulenza organizzativa.

8. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

1. Alla luce di quanto esposto sopra **il messaggio risulta già evaso. In effetti, con il voto del Preventivo 2002 il Gran Consiglio ha già ratificato il potenziamento temporaneo del personale della SPU**, la quale è quindi autorizzata a procedere alle assunzioni necessarie, ovviamente nel rispetto della LORD. Come per tutte le altre spese per il personale anche questa dovrà essere riconfermata ogni anno nei preventivi.
2. Con la **rinuncia** da parte del Dipartimento, su richiesta della Commissione, alla consulenza organizzativa non vi è più bisogno di votare il relativo credito di fr. 300'000.00, ciò che consente un **risparmio di fr. 150'000.00** rispetto al Preventivo 2002 e al Piano finanziario 2003.
3. La Commissione:
 - 3.1 raccomanda di procedere al potenziamento della SPU, **integrando** nella riorganizzazione anche **la collaborazione ai Piani dei trasporti e al progetto AlpTransit e la creazione di un'unità per la consulenza ai Comuni e ai pianificatori**;
 - 3.2 invita il Consiglio di Stato a **rivedere** tutte le **procedure pianificatorie** per renderle più adeguate alle nuove necessità;
 - 3.3 invita il Consiglio di Stato a integrare l'aspetto giuridico-procedurale nella revisione del **Piano Direttore**;
 - 3.4 raccomanda al Consiglio di Stato di far capo a un **gruppo di lavoro esterno**, che avvii una riflessione sulla revisione delle procedure pianificatorie, tenendo conto non solo dei problemi che conosciamo oggi, ma che cerchi di anticipare l'evoluzione futura.
4. La Commissione ha recentemente più volte constatato uno scarso rigore nell'applicazione della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato e una certa confusione nell'applicazione delle regole sulla ripartizione delle competenze tra Governo e Parlamento.

- 4.1 Al Gran Consiglio viene sempre più spesso richiesto di esprimersi su oggetti che non sono di sua competenza oppure, al contrario, il Consiglio di Stato decide su temi che sarebbero probabilmente di competenza del Parlamento.
 - 4.2 Nel caso concreto, per esempio, il Consiglio di Stato avrebbe dovuto, come poi ha fatto, inserire il potenziamento della SPU nel preventivo annuale e le relative giustificazioni avrebbero dovuto essere inserite nel messaggio sul P2002, eventualmente per maggiore chiarezza si sarebbe potuto ricorrere a un allegato al messaggio stesso.
 - 4.3 In questo modo si otterrebbe anche una visione più organica e complessiva dei conti, sfuggendo ai rischi sempre presenti del "dipartimentalismo".
 - 4.4 Corretta per contro la presentazione di un messaggio per chiedere un credito per una consulenza esterna, che in questo caso sarebbe però dovuto avvenire con un decreto legislativo non sottoposto a referendum, perché la spesa sarebbe stata inferiore al milione.
 - 4.5 L'inserimento delle motivazioni per il potenziamento della SPU nel messaggio sui preventivi è preferibile rispetto a una loro integrazione nel messaggio sulla consulenza esterna, perché è in sede di preventivo che il Gran Consiglio ratifica il credito.
 - 4.6 Se necessario, una soluzione alternativa avrebbe potuto essere la presentazione, nel corso dell'anno, di una richiesta di aggiornamento del preventivo.
 - 4.7 Le preoccupazioni qui espresse non sono di natura prettamente formale. L'esperienza ha infatti già dimostrato come il mancato rispetto delle regole sulla ripartizione delle competenze sia poi, quasi sempre, fonte di problemi. Inoltre è corretto che ogni organo dello Stato si assuma le responsabilità che le leggi e la Costituzione gli attribuiscono e che ci possa essere una visione coerente, trasparente e d'insieme dei conti dello Stato. Occorre evitare la tentazione di attribuire al Gran Consiglio la funzione di arbitro in relazione a questioni che devono essere risolte dall'amministrazione e dal Consiglio di Stato, quando ciò non gli compete per legge.
 - 4.8 La soluzione qui proposta permette tra l'altro di risolvere la maggior parte dei problemi formali riscontrati nei progetti di Amministrazione 2000 e di altri progetti a cavallo tra investimenti e gestione corrente, evitando di ricorrere alle consulenze esterne anche quando non è necessario, sia per evitare di cadere sotto i rigori della LORD, sia per ottenere una ratifica politica del Gran Consiglio. Determinante è l'esistenza di una base legale per una spesa o la necessità di crearla.
5. Formalmente il messaggio dovrà essere stralciato dai ruoli con il voto di non entrata in materia.

Per la Commissione della gestione delle finanze

Fulvio Pezzati, relatore

Beltraminelli - Bignasca - Bonoli - Brenni -
Carobbio Guscelli - Croce - Ferrari Mario -
Ghisletta R. - Lepori Colombo - Lombardi -
Lotti - Merlini - Poli - Sadis

Allegati:

1. Risposta 25.6.1997 all'Interrogazione 50.97
2. Aggiornamento dati da parte della SPU
3. Rapporto sulla revisione globale del piano direttore cantonale
4. Nota a protocollo 11.7.2001 sui lavori di revisione del piano direttore cantonale
5. Risoluzione 13 giugno 2001 relativa al Gruppo di lavoro per la revisione del Rapporto sugli indirizzi