

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>4890 R</b>	16 marzo 2000	TERRITORIO
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 19 maggio 1999 concernente la concessione di un credito quadro di fr. 2'200'000.- per le spese di gestione del Piano direttore cantonale durante gli anni 1999-2002 e la ratifica della spesa di fr. 581'678.60 per le spese di gestione del PD effettuate durante gli anni 1997 e 1998**

## 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Dopo l'intenso lavoro preparatorio che ha portato nel 1993 all'approvazione del primo Piano direttore cantonale (PD) ci si poteva aspettare che questo documento fosse considerato uno strumento strategico e di importante riflessione da parte di tutto il Consiglio di Stato, ovvero un mezzo fondamentale per anticipare e definire lo sviluppo su tutto il territorio cantonale.

Infatti, tutta l'attività con incidenze territoriali nell'Amministrazione ha delle correlazioni con il PD.

Spesso si ha per contro avuto l'impressione, confermata dal Consigliere di Stato responsabile, che pur non sottovalutandone l'importanza, il **Consiglio di Stato non si occupava in prima persona del PD**, ma lo considerava un compito specifico di un Dipartimento e quindi della Sezione pianificazione urbanistica, mentre il compito della Sezione, e per essa dell'Ufficio del PD, dovrebbe essere quello della gestione del Piano, sostenendo i servizi cantonali quando le loro decisioni di rilevanza per il territorio devono essere inserite in apposite schede di coordinamento del PD.

La collaborazione tra i servizi dello Stato risulta comunque buona ma non sempre spontanea, forse per timore che gli strumenti della pianificazione del territorio non tutelino sufficientemente le specifiche competenze.

Vi è poi la denunciata mancanza di mezzi a disposizione dell'Ufficio del PD che non riesce attualmente a seguire tutti i progetti cantonali con rilevanza territoriale.

Questa situazione di disagio è stata rilevata anche nell'ambito del progetto "Amministrazione 2000".

Inoltre le procedure della LALPT impongono tempi lunghi a garanzia dell'informazione e della partecipazione a cui vi è da aggiungere l'estesa facoltà di ricorso.

**Questo stato di cose può portare ad un'atrofia dello strumento del PD, che da funzione anticipatrice e strategica può pericolosamente tendere ad essere a rimorchio dello sviluppo, stravolgendo gli intenti per cui è stato concepito.**

Come logica conseguenza nasce in molti spontanea la domanda sulla reale utilità.

A fugare molti dubbi ci ha pensato lo stesso Consiglio di Stato che nel rapporto sulle Linee direttive (LD) 2000–2003 (documento successivo al presente messaggio) inserisce la pianificazione territoriale quale strumento della politica di sviluppo del Paese.

Nelle LD traspare un rinnovato interesse nei confronti sia del Rapporto sugli indirizzi (l'ultima stesura risale al 1982) che del PD.

Nella misura inerente lo sviluppo territoriale e ambientale (pagg. 29 e 30 verdi) si può tra l'altro leggere nelle linee di azione per la legislatura:

*"È necessario porre le basi per una crescita socio-economica e territoriale compatibile con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile... sarà **indispensabile**, dapprima, **aggiornare il Rapporto sugli indirizzi**.*

*Parallelamente si impongono :*

- *...una **revisione del Piano direttore cantonale al fine di renderlo più attivo nell'espressione delle volontà politiche, ma anche più duttile e più facilmente aggiornabile per recepire con tempestività gli impulsi e i cambiamenti sempre più rapidi della società civile.***
- *una **revisione della LALPT, tendendo al massimo snellimento delle procedure, senza sacrificare la democraticità delle scelte.***

*In materia di sviluppo territoriale, dovrà essere rafforzato il coordinamento con le politiche in materia di mobilità, di sicurezza per le persone e per le cose, di tutela ambientale, di valorizzazione del paesaggio e delle sue componenti naturali, ... ".*

## **2. OGGETTO DEL MESSAGGIO**

Nel messaggio, esauriente e ben articolato vi sono :

- la richiesta della **ratifica della spesa di fr. 581'678.60** per la gestione del Piano direttore cantonale durante il periodo 1997-1998;
- la proposta di una **modifica dell'attuale organizzazione della gestione finanziaria** delle spese relative al Piano direttore, articolata in tre punti :
  - a) iscrizione della spesa non più al conto di gestione corrente, ma a quello degli investimenti, in consonanza con la funzione strategica degli studi pianificatori finanziati attraverso il credito quadro;
  - b) creazione della rispettiva voce contabile concordante in modo univoco col credito quadro, in modo da favorire il controllo della spesa;
  - c) introduzione di nuove modalità di informazione attraverso l'allestimento di un rapporto annuale sull'utilizzo del credito quadro e attraverso l'integrazione dei dati finanziari (preventivi e consuntivi di singoli studi) nei rapporti (intermedi e finali) relativi agli studi pianificatori e alle schede di Piano direttore ad essi collegate (ciò che permette un raffronto diretto tra la spesa e il risultato conseguito);
- la richiesta di un **nuovo credito quadro** per la gestione del PD durante il periodo 1998-2002 di complessivi fr. 2'200'000.- da iscrivere nel conto degli investimenti dello Stato.

Appare utile riassumere alcuni punti essenziali del messaggio.

## Funzioni del Piano direttore

- Il **PD è l'unico strumento pianificatorio completo** che tiene conto su tutto il territorio nazionale di tutti i fenomeni con implicazioni territoriali, ponendo quindi in relazione lo Stato e il territorio e come logica conseguenza coordinare interessi di natura diversa, talvolta contrastanti (PD come arbitro tra gli interessi particolari e quelli generali). Suo obiettivo fondamentale è quello di un uso parsimonioso e il più possibile razionale del suolo quale bene limitato. Esso è previsto dalla legge ed è obbligatorio.
- Vi è stata una notevole evoluzione nella pianificazione direttrice del territorio. Negli anni '80 il compito principale della pianificazione era quello di controllare che le attività economiche non recassero troppi pregiudizi all'ambiente e al paesaggio. Ora invece, grazie al fatto che importanti misure di protezione sono ormai consolidate, la pianificazione del territorio deve concentrarsi maggiormente sulle condizioni quadro favorevoli all'economia e alla creazione di posti di lavoro, senza perdere di vista lo sviluppo sostenibile garantito nel tempo. In questo senso l'attenzione si sposta **sull'allestimento di Piani comprensoriali, la vera novità rispetto al Piano direttore in vigore**. Essi permettono, pur limitandosi all'essenziale, di valorizzare gli aspetti sovracomunali, ciò che i singoli Piani regolatori non possono fare singolarmente. Grazie ai Piani comprensoriali vi è un'armonizzazione dei PR comunali e si favorisce la revisione degli stessi (vedi p. es. la Valle Verzasca). Si esce così progressivamente da una logica pianificatoria che si limita alla realtà comunale, per tendere ad una pianificazione intercomunale.

## Il credito quadro 1993–1996 e la spesa 1997–1998

Il Gran Consiglio ha concesso **nel dicembre 1993 un primo credito quadro di fr. 1'300'000.- per l'aggiornamento e gestione del PD per gli anni 1993–1996**.

Il credito è stato consumato quasi integralmente nei termini previsti.

La rimanenza di tale credito (fr. 127'365.75) è stata utilizzata nel 1997 quale anticipo per le spese di quell'anno. In seguito si sono spesi altri fr. 581'678.60 fino a fine 1998, per un totale di fr. 709'044.35, spese che si chiede di ratificare con questo messaggio. Per il dettaglio delle spese si rimanda al messaggio (pag. 15 e segg.). Queste spese sono state eseguite in conformità con le Linee direttive 1996–1999 mediante singole risoluzioni da parte del CdS. **Non è stato per contro allestito, come era logico aspettarsi, un messaggio per la concessione di un credito quadro analogo al presente messaggio e al precedente per gli anni 1997 e 1998.**

Il CdS si è limitato ad inviare alla Presidenza del GC le copie delle risoluzioni governative relative alla spesa di gestione del PD e, nel 1998, ad autorizzare la spesa iscritta a preventivo sapendo che il presente messaggio era in fase di allestimento. Questo modo inusuale di procedere è giustificato dal fatto che si era ipotizzata la possibilità di allestire un unico messaggio relativo alla spesa per la gestione del PD e alla sua revisione. Quest'ipotesi ha tuttavia subito dei ritardi in quanto solo nelle Linee direttive del 2000-2003 il Consiglio di Stato ha espressamente riconosciuta la necessità di aggiornare il Rapporto sugli indirizzi e quindi il Piano direttore.

## Proposte per una nuova gestione finanziaria del PD

Attualmente vi sono difficoltà legate sia al sistema contabile poco chiaro (difficile capire quali sono le spese imputabili al credito quadro) e alla difficoltà di prevedere con esattezza l'evoluzione e quindi il programma preciso dei lavori per un periodo di quattro anni, considerato molto lungo.

Si chiede perciò di **iscrivere al conto investimenti le spese di gestione del PD** in considerazione che gran parte delle spese sono destinate al finanziamento di studi strategici di carattere pianificatorio. Si creerebbe così un'analogia con i crediti di progettazione.

Collegando in modo chiaro questa nuova voce contabile con il credito quadro si agevolerà il controllo della spesa.

Il Gran Consiglio verrà regolarmente informato a posteriori, attraverso un rapporto annuale presentato in sede di Consuntivo sulla situazione del credito quadro.

### **Il credito quadro 1999-2002**

Con la richiesta di credito quadro viene indicato **unicamente il preventivo di massima, fr. 2'200'000.- e quattro ambiti di lavoro molto vasti**, mentre non è stato allestito un programma impegnativo:

- spese ricorrenti (stampa, aggiornamento cartografia...)	fr. 200'000.-
- studi pianificatori comprensoriali sovracomunali	fr. 900'000.-
- studi per il consolidamento delle schede di PD	fr. 700'000.-
- revisioni delle politiche settoriali	fr. 400'000.-

Si segnala che il campo di attività è molto esteso, soprattutto in relazione agli studi riguardanti le aree urbane e ai collegamenti con i vari Piani viari e di trasporto. Appare scontato che nei prossimi anni non tutti gli studi potranno essere portati a termine.

La voce revisione delle politiche settoriali prelude alla revisione globale del PD e del Rapporto sugli indirizzi, ma è comunque necessaria, indipendentemente dalla revisione globale del Piano, in quanto solo delle politiche settoriali coordinate possono essere operative.

Le spese per la gestione del PD sono in aumento di ca. fr. 150'000.- all'anno. Considerando l'importanza strategica e soprattutto il rinnovato interesse da parte del CdS, l'aumento appare sopportabile.

### **3. NON OGGETTO DEL MESSAGGIO**

Vi sono due aspetti assai importanti che non sono oggetto del presente messaggio :

- **Il credito per la revisione del Piano direttore come previsto nelle linee d'azione per la legislatura.**

Il CdS ha l'intenzione, ribadita nelle Linee direttive, di rivedere globalmente il Piano direttore cantonale. Attualmente un gruppo di lavoro è stato incaricato di stendere una proposta di organizzazione dei lavori, di valutare la necessità in termini di risorse umane (interne ed esterne all'Amministrazione), di tempi di lavoro, di mezzi tecnici e finanziari, di coordinamento con l'annunciato Rapporto sugli indirizzi.

La richiesta di credito per il tramite di un messaggio al Gran Consiglio sarà effettuata tra breve. Si auspica perciò che vi sia un coordinamento tra il credito quadro oggetto del messaggio e la spesa, senz'altro ingente, inerente la revisione del PD.

In particolare, la posta sulla revisione delle politiche settoriali (fr. 400'000.-) potrebbe essere in parte integrata nella revisione del PD.

- **La modifica della LALPT volta ad una semplificazione della procedura di adozione e modifica del Piano direttore.**

Quest'importante modifica è oggetto del messaggio no. 4831, attualmente al vaglio della Commissione della pianificazione. Si rileva che l'esame del messaggio è attualmente in sospenso in attesa di una proposta dettagliata della nuova configurazione del PD, in particolare della definizione dell'impostazione degli obiettivi pianificatori cantonali.

#### **4. LA DISCUSSIONE IN COMMISSIONE DELLA GESTIONE**

Se non vi fosse stato il rilancio dello strumento PD, troppe volte misconosciuto, e della sua fondamentale funzione strategica con il Rapporto sulle Linee direttive, sottolineato in modo esplicito anche dal Consigliere di Stato responsabile in occasione di un incontro con la Commissione, si poteva avere l'impressione, per certi versi legittima, che il PD avesse perso lo slancio iniziale e proseguisse a rimorchio dello sviluppo non rappresentando come dovrebbe la "infrastruttura della politica economica sul territorio" bensì un ostacolo. Molti sono infatti gli atti pianificatori a fronte di un'attività più esigua sia nella progettazione come pure nella costruzione (si pensi solo ai lunghissimi tempi per arrivare alla realizzazione del PTL ...).

Votando questo credito, che appare il preludio ad altri importanti crediti, il Gran Consiglio ribadisce l'importanza del PD.

Consci dell'oggettiva difficoltà di allestimento di un PD legato alla complessità della materia, alle esigenze della Confederazione che approva il Piano, al lungo tempo necessario e agli interessi in gioco, la Commissione ribadisce la volontà di poter disporre di uno strumento in anticipo sui tempi, il più possibile agile e snello.

Il Parlamento non deve perdere il ruolo di controllo sul PD e deve essere reso partecipe in modo fattivo al momento della fissazione degli obiettivi (fase strategica).

L'elaborazione e l'approvazione delle schede di coordinamento delle attività territoriali possono essere demandate al Consiglio di Stato se in coerenza con gli obiettivi.

È perciò indispensabile che il Parlamento venga regolarmente informato sull'evoluzione, per certi aspetti molto rapida, della pianificazione direttrice per ciò che riguarda gli obiettivi strategici e lo stato del coordinamento territoriale.

Si sottolinea in conclusione che grazie all'utilizzazione dei nuovi strumenti informatici è auspicabile ricorrere in misura minore al supporto cartaceo e disporre dell'accesso immediato dello strumento aggiornato.



Con queste considerazioni, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare il decreto legislativo allegato al messaggio in esame.

Per la Commissione gestione e finanze:

Paolo Beltraminelli, relatore  
Bignasca - Bonoli - Brenni - Carobbio Guscetti -  
Ferrari Mario - Ghisletta R. - Lepori Colombo -  
Lombardi - Maspoli - Merlini - Pezzati - Poli - Sadis