

# Messaggio

numero	data	Dipartimento
<b>7190</b>	11 maggio 2016	<b>TERRITORIO</b>
Concerne		

## **Modifiche del Piano direttore cantonale n. 7 - novembre 2015 Osservazioni ai ricorsi**

### **SOMMARIO**

1.	PREMESSA .....	2
2.	PROCEDURA .....	2
3.	OGGETTO DELLE MODIFICHE DELLA SCHEDA P8 TERRITORIO AGRICOLO .....	3
4.	RICORSI E OSSERVAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO .....	3
4.1	Ricorso del comune di Bioggio .....	3
4.2	Ricorso del comune di Mendrisio .....	5
4.3	Ricorso della Benoil SA con la Tercon SA e il signor Leonello Fontana .....	5
	Elenco documenti di riferimento .....	6



Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione le osservazioni e le proposte di decisione sui ricorsi contro le modifiche del Piano direttore n. 7 - novembre 2015, che riguardano le schede R7 Poli di sviluppo economico, R/M 5 Agglomerato del Mendrisiotto, R9 Svago di prossimità, P1 Paesaggio, P4 Componenti naturali, P8 Territorio agricolo, M1 Piano cantonale dei trasporti, M9 Infrastruttura aeronautica e V10 Poligoni di tiro. Le modifiche, adottate dal Consiglio di Stato il 18 novembre 2015, sono state pubblicate a norma degli articoli 13 e 17 Lst dal 15 dicembre 2015 al 1° febbraio 2016.

## 1. PREMESSA

Il presente messaggio riguarda la procedura d'approvazione delle modifiche n. 7 - novembre 2015 del Piano direttore concernente le schede R7 Poli di sviluppo economico, R/M 5 Agglomerato del Mendrisiotto, R9 Svago di prossimità, P1 Paesaggio, P4 Componenti naturali, P8 Territorio agricolo, M1 Piano cantonale dei trasporti, M9 Infrastruttura aeronautica e V10 Poligoni di tiro, adottate dal Consiglio di Stato il 18 novembre 2015 (a norma degli articoli 13 e 17 Lst).

Contro tali modifiche, i Comuni e gli altri enti interessati potevano presentare ricorso al Gran Consiglio (limitatamente ai provvedimenti di grado *Dato acquisito*).

Nei termini di ricorso sono pervenuti i seguenti ricorsi:

- il 15 febbraio 2016 dal Comune di Bioggio in merito alla scheda P8 Territorio agricolo;
- il 15 febbraio 2016 dal Comune di Mendrisio in merito alle schede R7 Poli di sviluppo economico, R/M 5 Agglomerato del Mendrisiotto, R9 Svago di prossimità, P1 Paesaggio e P8 Territorio agricolo;
- il 15 febbraio 2016 dalla Benoil SA congiuntamente alla Immobiliare Tercon SA e al signor Leonello Fontana in merito alle schede R7 Poli di sviluppo economico, R/M 5 Agglomerato del Mendrisiotto, R9 Svago di prossimità, P1 Paesaggio, P8 Territorio agricolo, M1 Piano cantonale dei trasporti e M9 Infrastruttura aeronautica.

Le altre schede pubblicate nell'ambito della procedura in oggetto – segnatamente la P4 Componenti naturali e la V10 Poligoni di tiro – non sono state oggetto di ricorsi.

Con questo messaggio, il Consiglio di Stato presenta al lodevole Gran Consiglio, cui compete l'esame e la decisione sui ricorsi, le proprie osservazioni.

## 2. PROCEDURA

Il Piano direttore cantonale (PD), la cui revisione globale è iniziata nel 2004, è stato adottato dal Consiglio di Stato nel maggio del 2009. I ricorsi contro alcune schede o singole misure sono stati decisi dal Gran Consiglio nel marzo del 2011.

Da allora il Consiglio di Stato ha adottato le modifiche di diverse schede, organizzandole in "pacchetti", di cui l'ultimo (il settimo) è oggetto del presente messaggio. Si tratta di un pacchetto importante, che comprende ben nove schede, le cui modifiche sono state adottate dallo scrivente Consiglio il 18 novembre 2015 e pubblicate previo avviso all'albo comunale presso le Cancellerie di tutti i Comuni del Cantone dal 15 dicembre 2015 al 1° febbraio 2016 a norma degli articoli 13 e 17 Lst.

Le modifiche pubblicate sono suddivisibili tematicamente nel seguente modo:

- quelle delle schede R7 Poli di sviluppo economico, R/M5 Agglomerato del Mendrisiotto, R9 Svago di prossimità e P1 Paesaggio interessano il Mendrisiotto e in particolare il comparto Valera (Comune di Mendrisio);
- quella della scheda P8 Territorio agricolo verte sull'aggiunta di un indirizzo relativo al recupero del territorio agricolo che interessa di principio l'intero territorio cantonale;
- quelle delle schede P4 Componenti naturali, M1 Piano cantonale dei trasporti e M9 Infrastruttura aeronautica riguardano puntuali aggiornamenti;
- quella della scheda V10 Poligoni di tiro verte sullo spostamento dell'ubicazione del poligono di tiro del Monte Ceneri.

Come anticipato, entro la scadenza del termine di pubblicazione sono pervenuti i tre ricorsi citati al punto 1. Per i motivi esposti in seguito, in questa sede si presentano unicamente le modifiche della scheda P8 Territorio agricolo (v. successivo punto 3).

### **3. OGGETTO DELLE MODIFICHE DELLA SCHEDA P8 TERRITORIO AGRICOLO**

La scheda P8 Territorio agricolo attualmente in vigore è datata 2 aprile 2012. La Confederazione l'ha approvata il 16 ottobre 2013. Il punto 2.1 della scheda tratta il tema della salvaguardia del territorio agricolo e recita: *“l'agricoltura serve alla produzione e alla garanzia della base alimentare. La salvaguardia del territorio agricolo va perseguita mantenendo in modo duraturo i terreni idonei all'utilizzazione agricola, in particolare mediante la loro attribuzione, nei Piani regolatori, alla zona agricola”*.

Il Consiglio di Stato intende rafforzare questo indirizzo menzionando non solo l'obiettivo di conservare il territorio agricolo, ma anche di recuperarlo dove possibile. Rientrano in questo obiettivo due possibili casistiche:

- il recupero reale, vale a dire la creazione di nuove superfici agricole su terreni non (più) agricoli;
- il recupero dal profilo della pianificazione delle utilizzazioni, vale a dire il riazionamento di superfici non attribuite alla zona agricola.

### **4. RICORSI E OSSERVAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO**

#### **4.1 Ricorso del comune di Bioggio**

##### **4.1.1 Sintesi del ricorso**

Il ricorso di Bioggio, definito “cautelativo” dal Municipio, verte sulla modifica della scheda P8 Territorio agricolo (illustrata al punto precedente).

Il Municipio ritiene che le spiegazioni addotte dal CdS non permettano di comprendere con sufficiente chiarezza le concrete ragioni, le finalità e soprattutto la portata della modifica, non adempiendo ai requisiti minimi dell'obbligo di motivazione sancito dall'art. 46 cpv. 1 LPAm.

Inoltre la modifica non è stata preceduta dalla necessaria procedura di informazione e partecipazione prescritta dall'art. 11 Lst.

Il ricorso verte a ottenere i necessari chiarimenti sulle ragioni, le finalità e soprattutto la portata della modifica.

Il Municipio precisa che il principio del recupero delle superfici agricole potrebbe in sé essere condivisibile. Esso è nondimeno già ancorato nell'art. 2 LAgr.

Il Municipio non intravede quindi il reale scopo della modifica della scheda P8 e si dice preoccupato soprattutto per la modifica che stabilisce l'indirizzo del “recupero di superfici agricole nei piani di utilizzazione (riazionamento e attribuzione alla zona agricola”, chiedendosi se essa non sia un anticipo inopportuno (poiché carente dei relativi studi) delle modifiche del PD a seguito dell'entrata in vigore delle modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio, che impongono ai cantoni una verifica del PD in particolare per ciò che concerne il dimensionamento delle zone edificabili.

Il Municipio chiede pure “protestate tasse, spese e ripetibili”.

#### **4.1.2 Osservazioni del Consiglio di Stato**

Quale premessa, lo scrivente Consiglio ritiene utile ricordare che per modificare i contenuti del Piano direttore la Legge sullo sviluppo territoriale prevede due possibilità: l'adattamento e l'aggiornamento (art. 17). Il Regolamento (art. 24) precisa che:

- sono adattamenti le modifiche importanti del piano direttore (art. 9 cpv. 2 LPT), come l'elaborazione di una nuova scheda o il cambiamento sostanziale dei suoi contenuti vincolanti (indirizzi, misure, compiti); essi seguono la procedura prevista per l'adozione;
- sono aggiornamenti (art. 11 cpv. 3 OPT) le modifiche effettuate entro il margine operativo stabilito da indirizzi, misure o compiti della scheda.

Gli adattamenti sono impugnabili davanti al Gran Consiglio; gli aggiornamenti no. Per questi ultimi non è nemmeno prevista la fase di consultazione.

Dal profilo formale, il Municipio critica il fatto che la modifica in questione non sia stata preceduta dalla necessaria procedura di informazione e partecipazione prescritta dall'art. 11 Lst. In effetti, tale fase non ha avuto luogo. I motivi li identifica lo stesso Municipio quando ricorda che il principio del recupero del territorio agricolo è già ancorato nell'art. 2 della Legge cantonale sull'agricoltura. In buona sostanza, la modifica in questione, pur non rientrando perfettamente nella casistica definita dal Regolamento Lst per gli aggiornamenti ("modifiche effettuate entro il margine operativo stabilito da indirizzi, misure o compiti della scheda"), ha di fatto la portata di un aggiornamento, che come detto non necessita di una consultazione (cfr. art. 17 cpv. 3 Lst). Essa infatti non si discosta dai principi di legge e non comporta un cambiamento sostanziale dei contenuti vincolanti della scheda. Questi sono i motivi che hanno spinto lo scrivente Consiglio a rinunciare alla fase di consultazione. Il fatto di aver optato per la procedura dell'adattamento, anziché ricorrere a quella dell'aggiornamento, è stato dettato dalla consapevolezza di trovarsi di fronte a un caso particolare, la cui portata, come detto, è nel merito parificabile a un aggiornamento, mentre dal profilo formale non lo è (non essendo tale casistica disciplinata dal Regolamento Lst e nemmeno dall'Ordinanza federale).

La questione a sapere quanto sia sensato inserire nel Piano direttore principi già ancorati a livello di legge merita un breve commento. In effetti, è alquanto inopportuno che un piano direttore riprenda pedissequamente tutto quanto già definito a livello delle varie leggi che disciplinano l'uso del suolo e più in generale le attività con incidenza sul territorio e sull'ambiente. Una simile impostazione renderebbe lo strumento illeggibile e inutilizzabile. È però vero anche il contrario: se un piano direttore si limitasse a riportare unicamente le indicazioni rese vincolanti dallo strumento stesso, senza contestualizzarle rispetto al quadro legale da una parte e rispetto alla concreta situazione territoriale dall'altro, risulterebbe altrettanto incomprensibile.

La modifica in oggetto va letta in questo modo, come la volontà dell'esecutivo di meglio contestualizzare gli indirizzi della scheda P8 rispetto al quadro legale e territoriale odierno. In questo senso non è sbagliato porla in relazione con le modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio, come avanzato dal Municipio. Che ciò costituisca un "anticipo inopportuno (poiché carente dei relativi studi) delle modifiche del PD a seguito dell'entrata in vigore della LPT" è però un'affermazione che il Consiglio di Stato rigetta fermamente. In effetti, nel merito, la pertinenza e correttezza del principio di recuperare dove possibile territorio agricolo non è in dubbio, indipendentemente dall'esito delle analisi che il Cantone sta effettuando per adeguare il Piano direttore alla nuova LPT.

Il Consiglio di Stato evidenzia infine che il fatto che la modifica oggetto del ricorso riguardi unicamente il capitolo "Indirizzi" della scheda P8, senza concrete misure, dovrebbe essere una sufficiente garanzia sulla portata della stessa e sul fatto che l'obiettivo sia unicamente quello di contestualizzare gli indirizzi della scheda P8 rispetto al quadro legale e territoriale odierno.

### **4.1.3 Proposta di decisione**

Sulla base di quanto precede, riservato un più ampio sviluppo delle tesi di fatto e di diritto in corso di procedura, invitiamo codesto Gran Consiglio a voler decidere: il ricorso del 15 febbraio 2016 del Comune di Bioggio in merito alla scheda P8 Territorio agricolo, è respinto.

## **4.2 Ricorso del comune di Mendrisio**

### **4.2.1 Sintesi del ricorso e osservazioni del Consiglio di Stato**

A seguito di chiarimenti tra la Città di Mendrisio e il Consiglio di Stato, con lettera 18 marzo 2016 il Municipio ha formalmente ritirato il ricorso.

### **4.2.2 Proposta di decisione**

Sulla base di quanto precede, riservato un più ampio sviluppo delle tesi di fatto e di diritto in corso di procedura, invitiamo codesto Gran Consiglio a voler decidere: il ricorso del 15 febbraio 2016 del Comune di Mendrisio è stralciato dai ruoli.

## **4.3 Ricorso della Benoil SA con la Tercon SA e il signor Leonello Fontana**

### **4.3.1 Sintesi del ricorso e osservazioni del Consiglio di Stato**

Questo ricorso è palesemente irricevibile. Infatti contro il contenuto di schede e piani del Piano direttore possono ricorrere unicamente i comuni e gli altri enti interessati, ovvero gli enti con compiti pianificatori, per i quali il Piano direttore è vincolante (art. 13 Lst).

Il ricorso, datato 1° febbraio 2016, è stato inoltrato pure al Tribunale cantonale amministrativo, il quale in data 17 febbraio 2016 lo ha dichiarato irricevibile, trasmettendo gli atti per competenza al Gran Consiglio. I ricorrenti hanno pure inoltrato ricorso al Tribunale federale in data 23 marzo 2016. Quest'ultimo lo ha respinto in data 1° aprile 2016.

### **4.3.2 Proposta di decisione**

Sulla base di quanto precede, riservato un più ampio sviluppo delle tesi di fatto e di diritto in corso di procedura, invitiamo codesto Gran Consiglio a voler decidere: il ricorso del 15 febbraio 2016 della Benoil SA congiuntamente alla Immobiliare Tercon SA e al signor Leonello Fontana, in merito alle schede R7 Poli di sviluppo economico, R/M 5 Agglomerato del Mendrisiotto, R9 Svago di prossimità, P1 Paesaggio, P8 Territorio agricolo, M1 Piano cantonale dei trasporti e M9 Infrastruttura aeronautica, è irricevibile.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli  
Il Cancelliere, G. Gianella

## **ELENCO DOCUMENTI DI RIFERIMENTO**

### **1 - Schede di Piano direttore in vigore:**

- Scheda P8 Territorio agricolo

### **2 - Atti della pubblicazione relativa alle Modifiche n. 7 - novembre 2015:**

- Modifiche del PD n. 7 - novembre 2015 - schede R7 Poli di sviluppo economico, R/M 5 Agglomerato del Mendrisiotto, R9 Svago di prossimità, P1 Paesaggio, P4 Componenti naturali, P8 Territorio agricolo, M1 Piano cantonale dei trasporti, M9 Infrastruttura aeronautica e V10 Poligoni di tiro
- Rapporto sulla consultazione ed esplicativo Modifiche del PD n. 7 - novembre 2015, scheda V10 Poligoni di tiro

Tutti gli atti elencati sono scaricabili in forma digitale tramite il portale del Dipartimento del territorio ai seguenti indirizzi.

*Schede di PD in vigore:*

<http://www.ti.ch/pd>

*Procedure recenti:*

<http://www4.ti.ch/dt/dstm/sst/temi/piano-direttore/piano-direttore/procedure/pubblicazioni-recenti/>