

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Omar Terraneo
e cofirmatari
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione 31 ottobre 2016 n. 177.16 Sviluppo territoriale: quali le prospettive e quali le insidie

Signori deputati,

la vostra interrogazione pone l'attenzione su un tema molto attuale, il futuro dello sviluppo territoriale del Cantone Ticino dopo l'entrata in vigore, il 1° maggio 2014, delle modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT). Popolo e Cantoni, approvando tali modifiche, hanno segnalato alle diverse autorità politiche la necessità di un ripensamento e un riorientamento della pianificazione territoriale verso obiettivi di qualità e di minor consumo del suolo. I Cantoni sono stati di conseguenza chiamati a rivedere i loro Piani direttori, al fine di aggiornare le strategie di sviluppo ed introdurre misure concrete volte a favorire la promozione di uno sviluppo centripeto qualitativo (miglior sfruttamento delle zone edificabili esistenti, concentrazione della crescita in luoghi allacciati alla rete del trasporto pubblico, valorizzazione degli spazi liberi, di quelli pubblici e del verde urbano).

Il Parlamento ticinese si è già confrontato con questo tema il 27 gennaio 2015, in occasione dell'approvazione del messaggio governativo n. 6975 del 20 agosto 2014. Rimandiamo dunque a tale messaggio per la contestualizzazione di carattere generale riguardante l'applicazione della LPT in Ticino.

Di seguito diamo evasione alle specifiche domande della vostra interrogazione.

1. Qual è lo stato attuale dei lavori rispetto all'applicazione della LPT?

Il programma dei lavori per l'adattamento del Piano direttore (PD) è stabilito nel citato Messaggio governativo n. 6975 del 20 agosto 2014, approvato dal Parlamento il 27 gennaio 2015. La tempistica è al momento rispettata; si prevede infatti la pubblica consultazione delle modifiche del PD nel corso della primavera del 2017 e la loro adozione da parte del Consiglio di Stato entro la fine dello stesso anno.

2. Qual è il metodo adottato per quantificare la potenzialità edificabile disponibile (indici, mq)?

Il metodo utilizzato per quantificare la potenzialità edificabile di un Piano regolatore comunale (PR) è quello che è stato sin qui adottato e consolidato negli anni e validato da dottrina e giurisprudenza.

La potenzialità edificatoria è data dalla superficie utile lorda (SUL) che può essere realizzata sfruttando i parametri fissati dal Piano regolatore. La SUL è calcolata moltiplicando la superficie edificabile di ogni singolo fondo con l'indice di sfruttamento. I metri quadrati ottenuti possono essere ponderati con un grado di attuazione del PR tra il 100% e l'80%. Per le zone artigianali/industriali il calcolo avviene in maniera analoga, ma utilizzando il parametro dell'indice di edificabilità (che indica i volumi realizzabili rispetto alla superficie edificabile del fondo).

Il calcolo della SUL realizzabile permette di determinare il numero delle unità insediative (UI), ovvero degli abitanti, dei lavoratori e dei posti turistici potenzialmente insediabili.

3. Come viene quantificato il fabbisogno di superficie per i prossimi 15 anni?

Il fabbisogno di superficie edificabile deriva dalle previsioni di crescita delle unità insediative all'orizzonte di 15 anni. Tra gli aspetti che vanno considerati per le realtà locali sono gli andamenti statistici di crescita registrata negli anni e gli scenari di sviluppo plausibili per i prossimi 15 anni nel contesto locale e regionale. L'andamento della popolazione è il dato di riferimento statistico principale sul quale si è basata anche la Confederazione per fissare la presumibile crescita per i prossimi 15 anni dei singoli Cantoni.

4. Corrisponde al vero che nel calcolo della superficie edificabile disponibile si tiene conto anche della superficie teoricamente edificabile di fondi già esistenti ed edificati, che potrebbero a livello teorico essere meglio sfruttate perché conformemente al PR, ancora amplifiabili in larghezza o in altezza? Se vero, quali sono i parametri adottati nel considerare la superficie edificabile disponibile per le proprietà sottosfruttate ed in che arco temporale, com'è considerata la loro disponibilità? Un tale modo di procedere corrisponde allo spirito della legge federale e alle procedure adottate negli altri Cantoni?

Sì, corrisponde al vero che nel calcolo delle potenzialità edilizie figurano anche quelle superfici edificabili ed edificate che non hanno sfruttato appieno quanto ammesso dal PR. Il potenziale di crescita, come già illustrato nella risposta alla domanda n. 2, viene ponderato verso il basso con un parametro, definito grado di attuazione, che in genere è di almeno dell'80%.

Il reale sfruttamento delle potenzialità ancora inesprese è legato, oltre alla volontà del proprietario di costruire – a fattori non facilmente prevedibili e spesso molto diversi da situazione a situazione. È anche per questo motivo che l'applicazione della LPT chiede agli enti pianificanti un'analisi attenta delle riserve esistenti (sia di terreni sottosfruttati sia di terreni liberi) e l'elaborazione di una strategia per favorire il loro sfruttamento.

5. Nell'eventualità della riduzione delle potenzialità edificatorie (I.S. e I.E.). In assenza di basi legali, come, secondo quali regole e da chi verrebbero indennizzati i proprietari dei fondi?

La base legale per l'eventuale indennizzo in caso di riduzione delle potenzialità edificatorie è l'art. 5 cpv. 2 LPT, che richiama l'art. 26 cpv. 2 della Costituzione federale, in base al quale "in caso di espropriazione materiale o di restrizione equivalente della proprietà è dovuta piena indennità". È interessante rilevare che, in base alla giurisprudenza, non vi è automatismo tra limitazioni delle potenzialità edificatorie e diritto ad un'indennità. Vi sono situazioni, infatti, dove l'indennità non è necessariamente data: ciò può accadere per la mancata conferma di zone edificabili ritenute materialmente non conformi alla Legge federale sulla pianificazione del territorio del 1980 oppure per limitazioni parziali delle potenzialità edificatorie. La giurisprudenza del Tribunale federale ha stabilito che una riduzione dei parametri edificatori pari al 30% e una svalutazione del 20% del valore non costituisce di per sé un caso di espropriazione materiale, se il proprietario può ritrarre dal fondo un profitto economico apprezzabile. Di recente l'ultima istanza cantonale, il TRAM, è andato oltre questa percentuale, escludendo l'espropriazione materiale per una riduzione del 50% delle potenzialità edificatorie.

Il tema è in ogni caso oltremodo delicato e non va dimenticato che l'esistenza d'espropriazione materiale e quindi d'indennizzo va valutata caso per caso ed è materia costantemente trattata dai tribunali cantonali e federali.

L'eventuale indennizzo a favore dei proprietari ricade in ogni caso sul detentore dello strumento pianificatorio (i comuni per i Piani regolatori, il Cantone per i Piani di utilizzazione cantonali).

6. Nel caso di dezonamenti come si procederà a livello territoriale (riduzione decisa puntualmente dal cantone, riduzione in ogni comune sulla base di una chiave di riparto....) e con quali tempistiche?

Eventuali dezonamenti verranno identificati e definiti dai Comuni che si trovano puntualmente confrontati con PR sovradimensionati, ovvero le situazioni in cui le riserve disponibili superano abbondantemente il prevedibile fabbisogno per i prossimi 15 anni. Le modalità e le tempistiche saranno definite e precisate nel progetto di adattamento del PD, la cui consultazione sarà avviata nel corso della prossima primavera. In ogni caso la verifica del dimensionamento del PR comunale sarà un compito prioritario ed immediato con i quali i Comuni dovranno confrontarsi. I diversi programmi di agglomerato, trasmessi alla Confederazione a fine 2016, già prevedono comunque un simile compito.

7. Nel caso di dezonamenti come e da chi verrebbero versate le indennità di espropriazione materiale, tenuto anche conto del fatto che il fondo per le plusvalenze immobiliari è per il momento privo di mezzi finanziari?

Nel caso in cui, alle condizioni-quadro poste nella risposta alla domanda n. 6, dovessero presentarsi adattamenti di Piano regolatore che configurano casi d'espropriazione materiale e d'indennizzo ai sensi della giurisprudenza (vedere risposta alla domanda n. 5), le indennità dovranno essere versate dai Comuni. Tale onere spetterebbe invece al Cantone per scelte pianificatorie operate attraverso lo strumento del Piano di utilizzazione cantonale (PUC).

8. Nel caso di indennizzo ai proprietari, qualora il Cantone fosse chiamato a contribuirvi, non vi è il pericolo di vanificare gli effetti dovuti all'aggiornamento delle Stime Immobiliari contenute nel pacchetto di misure di risparmio recentemente votato dal Gran Consiglio?

Considerate le risposte alle domande precedenti – in particolare il fatto che diminuzioni delle potenzialità edificatorie e dezonamenti vanno valutati in primo luogo dai Comuni e che la presenza o meno d'espropriazione materiale e quindi d'indennizzo dipende dalle caratteristiche di ogni singolo caso – non è al momento possibile né quantificare l'ammontare degli indennizzi, né stabilire eventuali oneri a carico del Cantone, né tanto meno valutare l'incidenza sulle misure di risparmio.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a circa 7 ore lavorative.

Vogliate gradire, signori deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Paolo Beltraminelli

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia:

- Dipartimento del territorio (dt-dir@ti.ch)
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità (dt-dstm@ti.ch)
- Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch)