

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
Paolo Pagnamenta
e cofirmatari
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione 11 gennaio 2019 n. 3.19

Banca dati del Piano regolatore: ci vuole un po' di chiarezza

Signori deputati,

per meglio comprendere il contenuto delle risposte alle singole domande della vostra interrogazione è necessario esporre sinteticamente, quale premessa, il quadro di riferimento e le diverse competenze entro i quali si situa il processo della geoinformazione dei dati sui Piani regolatori. Segnaliamo che la materia da voi sollevata, per sua natura, ha delle connotazioni di portata tecnica che, giocoforza, si riflettono anche nelle nostre risposte.

I geodati di Piano regolatore rientrano nell'ambito della legislazione sulla geoinformazione, codificata a livello federale dalla Legge federale sulla geoinformazione del 5 ottobre 2007 (LGI) e dalle relative ordinanze (in particolare l'Ordinanza sulla geoinformazione del 21 maggio 2008 – OGI - e l'Ordinanza sul Catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà del 2 settembre 2009, OCRDPP). A livello cantonale fa stato la Legge cantonale sulla geoinformazione del 28 gennaio 2013 (LCGI) e il relativo regolamento dell'11 dicembre 2013 (Regolamento della legge cantonale sulla geoinformazione - RLCGI).

Le norme legislative designano i servizi competenti per il rilevamento, l'aggiornamento e la gestione dei geodati di base. La competenza spetta al servizio specializzato della Confederazione o del Cantone responsabile per il settore specifico cui si riferiscono i geodati di base (art. 8 LGI). In applicazione a questo principio, l'Ufficio della pianificazione locale (UPL) è stato designato servizio competente per i geodati di Piano regolatore (Piani di utilizzazione comunali, id 73B-CH in allegato 1 RLCGI) e responsabile per la certificazione e gestione dei geodati (art.12 Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011). Vi ricordiamo che l'Ufficio è parte della Sezione dello sviluppo territoriale, servizio competente in materia di pianificazione del territorio ai sensi dell'art. 31 della Legge federale sulla pianificazione del territorio.

L'Ufficio della geomatica, tramite il centro di competenza per la geoinformazione (CCGEO) è responsabile dell'infrastruttura cantonale per la distribuzione e la diffusione di geodati di base (art 5 RLCGI), come pure l'Organo responsabile del catasto (art. 17 OCRDPP), mentre il Centro dei sistemi informativi (CSI) fornisce all'ufficio della geomatica e ai servizi competenti l'infrastruttura tecnica, assicurando pure il necessario supporto e coordinamento (art 7 RLCGI). Infatti il CSI ha per missione, come risulta dalla pagina del proprio sito, la progettazione e la fornitura delle infrastrutture di rete e di telecomunicazione, delle componenti hardware centrali, locali e periferiche, nonché delle applicazioni centrali, dipartimentali, di gruppo e individuali per garantire lo svolgimento dei compiti dell'Amministrazione cantonale (AC). Oltre a quanto necessario alla progettazione ed alla fornitura delle infrastrutture, dei sistemi e delle applicazioni, il CSI fornisce pure la necessaria consulenza e l'indispensabile supporto per garantirne la qualità.

Dopo questa premessa, rispondiamo come segue alle singole domande.

1. Per quali motivi la banca dati dei PR non è integrata, come dovrebbe, nella struttura gestita dal CSI?

Il sistema di gestione delle varianti di Piano regolatore è stato sviluppato da parte della sezione dello sviluppo territoriale. La banca dati è ospitata sui server del CSI, che ha fornito il proprio supporto acquistando hardware e licenze software per questa necessità.

2. Non ritiene il CdS che sarebbe meglio integrare nel CSI anche la gestione della banca dati dei PR, in modo da beneficiare in modo efficiente delle competenze, standard tecnici, controlli e aggiornamenti propri di tale servizio cantonale? Ciò porterebbe chiari benefici economici nell'allestimento e manutenzione della banca dati dei PR, così come una sua migliore integrazione con le altre banche dati di incidenza territoriale gestite dal Cantone (pericoli naturali, foreste, canalizzazioni, acquedotti, ecc.), ma anche con contenuti non pianificatori, tutte facenti parte del futuro CRDPP.

Ogni servizio dell'AC a cui è affidato il compito di gestione dei propri geodati (pericoli naturali, foreste, siti inquinati, piani regolatori, ecc.) può già oggi beneficiare delle competenze, degli standard tecnici, dei controlli e degli aggiornamenti forniti dal CSI. Questo Consiglio ha concepito le attività di un servizio centrale dell'AC quale è il CSI con la sopradescritta finalità e non ritiene che la tematica sollevata dall'interrogazione giustifichi un ripensamento complessivo dei ruoli e delle competenze dei servizi centrali dello Stato.

La distribuzione e la diffusione dei geodati di base di diritto federale o cantonale è affidata all'infrastruttura dei geodati dell'Amministrazione cantonale (IGD-AC), la quale, sotto la responsabilità del centro di competenza per la geoinformazione (CCGEO), raccoglierà e metterà a disposizione del pubblico i geodati di base forniti dai diversi servizi competenti.

Lo scopo del CRDPP è di rappresentare in modo ufficiale e in un unico punto di accesso, tutte le restrizioni di diritto pubblico definite dagli allegati 1 e 2 del RLCGI, le quali sono caricate nel catasto dai servizi competenti. Questo permette l'identificazione delle restrizioni che toccano un determinato fondo della misurazione ufficiale tramite un estratto dinamico "visualizzatore" e un estratto statico "formato PDF" comprendente le relazioni e la documentazione relativa alle basi legali ed agli atti normativi. Il rilevamento, l'aggiornamento, la gestione, l'archiviazione e la storicizzazione dei geodati di base sono attività esterne alle competenze del CSI, dell'IGD-AC e del CRDPP. Queste attività sono svolte da ciascun servizio per il rispettivo geodato in conformità all'art. 6 RLCGI, avvalendosi dell'infrastruttura a sua disposizione, che è stata concepita e messa a punto con il contributo del CSI e del CCGEO.

L'Ufficio pianificazione locale, in quanto servizio competente per i geodati relativi ai Piani di utilizzazione (cantionali e comunali), dispone di una infrastruttura dedicata realizzata con il supporto del CSI per gestire i relativi geodati in maniera efficace, potendoli poi fornire alla già citata Infrastruttura dei geodati dell'amministrazione cantonale e al Catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà. Si richiama inoltre il contenuto della risposta al punto 1.

3. È consapevole il CdS che le direttive di produzione dei dati imposte dal DT ai Comuni causano importanti costi, in parte per lavori superflui e non motivati? Ad esempio:

- Il DT chiede che la precisione dei dati abbia una tolleranza inferiore al mm, quando tutte le altre banche dati territoriali amministrative dello Stato, e che concorrono a formare il futuro catasto CRDPP, hanno tolleranza maggiore.
- Il DT chiede porzioni importanti di digitalizzazione parziale del territorio già al momento della presentazione di singole varianti di PR, anche di minima entità. Purtroppo questi dati non possono essere efficientemente riutilizzati al momento della digitalizzazione della sezione catastale intera. Si noti che comunque, nel lasso di tempo intermedio tra digitalizzazione parziale e totale, i dati parziali nemmeno sono visibili dalla popolazione, che li paga (due volte a questo punto).

Lo scrivente Consiglio di Stato è consapevole che il processo di digitalizzazione dei Piani regolatori comporta un investimento iniziale per i Comuni, ma è pure persuaso che sul medio lungo termine i benefici saranno maggiori, non solo dal punto di vista della sicurezza del diritto al servizio dei cittadini e dei proprietari dei terreni, ma anche dal punto di vista dei costi complessivi.

Le linee guida del Dipartimento del territorio forniscono le indicazioni necessarie per assolvere gli obblighi di legge e soddisfare i requisiti tecnici richiesti a livello federale. Per quel che riguarda gli esempi sollevati nell'interrogazione segnaliamo che la tolleranza richiesta riguarda unicamente le "Zone base", poiché il modello minimo federale approvato il 16.12.2011 dall'ARE prevede per questa classe di oggetti una perfetta corrispondenza dei bordi adiacenti dei poligoni, sia in termini di allineamento (i bordi devono sovrapporsi perfettamente) sia in termini geometrici (i bordi devono condividere gli stessi vertici).

Rileviamo infine che, a norma di legge, anche le digitalizzazioni parziali sono da produrre in forma di geodati: tale principio non conosce più deroghe, poiché è trascorso il periodo transitorio previsto per permettere a tutti di adeguarsi al nuovo sistema di lavoro. In assenza di un piano totalmente digitalizzato, le modifiche parziali vanno effettuate in modo tale che la loro contestualizzazione sia riconoscibile.

4. È consapevole il CdS che le direttive sono imposte dal DT con scarso coinvolgimento dei Comuni e degli operatori specializzati e senza un'attenta valutazione costi/benefici?

Il processo di digitalizzazione dei PR è iniziato ormai da parecchi anni. La linea guida sull'informatizzazione dei PR risale, infatti, al 2009. La stessa costituisce il primo documento con il quale il Dipartimento del territorio ha fornito indicazioni strutturate ai Comuni agli addetti su come svolgere la digitalizzazione dei PR. L'aggiornamento di detta linea guida è avvenuta, coinvolgendo i diversi attori nel corso del 2015 e 2016. In tale frangente è stata pure svolta una fase di test dedicata espressamente agli operatori del settore per confrontarsi e sperimentare il processo di elaborazione dei geodati secondo il modello 2016 e secondo l'uso del Portale d'interscambio. Questo processo, aperto a tutti gli interessati, è stato oggetto di una preventiva ed estesa comunicazione ai Comuni e a tutti gli operatori del settore. A tale fase di test si sono iscritti 16 operatori (2 addetti comunali e 14 pianificatori) attivi nel settore della pianificazione.

Essi hanno potuto così testare, in modo pratico e concreto, quanto previsto. Tutti hanno potuto formulare le proprie osservazioni per migliorare il sistema. La linea guida aggiornata è stata, infine, pubblicata nel giugno del 2017, con comunicazione a tutti i Comuni e agli operatori specializzati.

Nel seguito vi sono stati altri incontri specifici con delegazioni di pianificatori per discutere e confrontarsi sullo sviluppo e miglioramento dell'intero processo. I collaboratori dell'UPL offrono una costante consulenza agli operatori incaricati dai Comuni allorché questi sono confrontati con il caricamento dei geodati sul portale di interscambio.

Questo Consiglio non ha pertanto motivo, di ritenere che vi sia stato uno scarso coinvolgimento dei Comuni e degli operatori. Come esposto in precedenza, la valutazione costi/benefici, che reputiamo positiva, va fatta sul medio-lungo termine, ritenuto che l'impostazione della Banca Dati è avvenuta tenendo conto delle necessità di ordine legale, e per rispondere al principio della sicurezza del diritto, così da rendere al cittadino un servizio adeguato sullo stato dei PR e sulle modifiche intercorse negli anni.

5. Cosa ne pensa il CdS della possibilità che sia il Cantone a finanziare la prima digitalizzazione ed inserimento in banca dati dei PR, in modo da ridurre le ineconomicità attuali e accelerare l'affermazione giuridica e la visibilità pubblica del dato digitale (che è il solo modo per avere un ritorno economico dell'investimento iniziale)?

I Comuni sono titolari dei propri strumenti pianificatori, segnatamente dei Piani regolatori e dei piani particolareggiati, e, di conseguenza, sono responsabili per i costi che ne derivano. Diversi

Comuni hanno già intrapreso e concluso il processo di digitalizzazione dell'intero PR comunale o di sue Sezioni (per i Comuni nel frattempo aggregatisi) senza beneficiare di alcun contributo cantonale. Si tratta di 68 sezioni di PR su 255. Inoltre 31 Sezioni di PR sono state digitalizzate e sono in attesa di certificazione da parte dell'UPL. Nel complesso quindi ca. il 40% del lavoro è già stato svolto. Va inoltre considerato che in prospettiva, il processo di digitalizzazione del PR, compreso quello che nell'interrogazione è definito come "prima digitalizzazione", andrà svolto contestualmente all'adattamento di tutti i PR alla Legge sullo sviluppo territoriale o a una procedura di modifica dei piani secondo le esigenze poste dalla scheda R6 del Piano direttore cantonale.

6. In caso di non finanziamento di cui al punto precedente cosa ne pensa il CdS che ai Comuni non si chiedano digitalizzazioni parziali ed anticipate?

La legislazione non prevede deroghe all'obbligo di digitalizzazione nel caso di modifiche dei PR vigenti. Si cerca da parte cantonale di favorire il processo di adattamento complessivo dei PR alle esigenze della LPT riprese nelle schede R1, R6 e R10 del Piano direttore cantonale. Di riflesso, si riduce così il numero e l'entità delle modifiche puntuali di PR vigenti concepiti in buona parte negli anni '90 del secolo scorso e che richiedono dunque di essere riverificati nel loro complesso.

7. È consapevole il CdS che per garantire le necessarie competenze professionali in ambito informatico, da diversi anni all'UPL del DT non vengono più nominati architetti, pianificatori, del territorio e ingegneri, bensì piuttosto persone in grado di lavorare con la geoinformazione?

Il Consiglio di Stato è autorità di nomina e pertanto è perfettamente consapevole di quali siano le qualifiche delle persone che sono nominate all'interno dell'AC. Presso l'UPL negli ultimi anni solo una aveva una formazione specifica nel campo dell'informatica. Sulle 15 persone attualmente attive, con gradi di occupazione diversi, e che si suddividono equamente tra architetti, ingegneri e geografi solo quella citata ha, quindi, specifiche competenze informatiche, mentre l'altra persona che si occupa di questa tematica all'interno dell'Ufficio è un geografo che nel proprio percorso formativo ha approfondito l'ambito dell'informatica al servizio della geoinformazione. Giova qui considerare che la formazione oggi giorno anche nelle discipline dell'architettura, dell'ingegneria e della geografia comprende in maniera sempre più accresciuta anche l'uso degli strumenti della geoinformazione. Una competenza in ambito di geoinformazione è, d'altronde, richiesta all'Ufficio in virtù dei compiti attribuitigli dal governo in base all'art 12 RLST, dovendo questi certificare che il geodato relativo al piano regolatore e al piano particolareggiato è stato approvato dal Consiglio di Stato e cresciuto in giudicato.

8. Non crede il CdS che in questo modo venga meno l'obiettivo principale per cui è responsabile l'UPL (approvare, in tempi ridotti le pianificazioni comunali)?

La gestione dei piani regolatori in forma digitale rappresenta uno dei fattori di accelerazione dei tempi delle procedure di Piano regolatore. Tale attività non si pone in contrapposizione con l'esame di merito dei contenuti delle modifiche dei PR comunali, che va svolta in tempi commisurati, con competenza, qualità e completezza. Il Governo è attento ad ottimizzare per quanto possibile i processi interni e le procedure. A tale riguardo si richiamano i contenuti del messaggio n. 7630 del 6 febbraio 2019 concernente alcune proposte di modifica della Legge sullo sviluppo territoriale.

9. È consapevole il CdS che l'UPL ha la stessa quantità di collaboratori rispetto a dieci anni fa ma che ora parte dello stesso è principalmente occupato per la geoinformazione? Esistono dati e statistiche di quanta percentuale di unità di personale è oggi impiegato per questo lavoro e quindi in riduzione ai compiti ordinari che competono a questo servizio?

Come esposto in precedenza non corrisponde al vero che la maggior parte delle collaboratrici o dei collaboratori dell'UPL è impegnato nella geoinformazione. Il processo di geoinformazione e la verifica della correttezza dei dati trasmessi dai Comuni rispetto a quanto adottato e pubblicato è un'attività solo parzialmente aggiuntiva a quella normalmente necessaria per le verifiche degli atti cartacei. La suddivisione delle diverse attività per l'esame e per la certificazione dei PR non è stata quantificata, ritenuto anche che la cosiddetta "prima digitalizzazione" è un processo temporaneo che andrà diminuendo. Ciò inciderà sempre meno sul tempo complessivo necessario all'esame delle modifiche dei PR e alla messa in vigore di vincoli giuridicamente affidabili e ricostruibili nel tempo, quali sono i geodati concepiti con il modello in uso.

10. Corrisponde al vero che la proposta, attualmente in consultazione di rendere facoltativo per le varianti di PR l'esame preliminare dipartimentale sia una conseguenza della mancanza di personale dell'Ufficio della pianificazione locale e che con l'obbligo di digitalizzare i PR entro, si propone, il 2025, il personale dell'UPL verrà ancor più messa sotto pressione? Come ha pensato di far fronte il CdS a questo aggravio di lavoro per questo strategico servizio cantonale?

La proposta di rendere facoltativo l'esame preliminare per le varianti di PR – oggetto del messaggio n. 7630 del 6 febbraio 2019 – nasce esclusivamente dalla volontà di semplificare e accelerare l'iter procedurale complessivo.

Giova ricordare che il processo di esame dei PR non coinvolge unicamente l'UPL, responsabile del coordinamento dell'esame e della redazione delle proposte di decisione del Dipartimento del territorio o del Consiglio di Stato, ma bensì gran parte dei servizi dell'AC secondo gli ambiti e le proposte di modifiche dei PR. Nella misura in cui la digitalizzazione dei PR avverrà sempre più contestualmente all'adattamento dei PR alla LST e agli indirizzi del PD, il processo complessivo ne sarà agevolato proprio per i motivi esposti nelle precedenti risposte.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 6 ore per tutti i servizi cantonali coinvolti.

Vogliate gradire, signori deputati, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Christian Vitta

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia:

- Dipartimento del territorio (dt-dir@ti.ch)
- Dipartimento delle finanze e dell'economia (dfe-dir@ti.ch)
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità (dt-dstm@ti.ch)
- Divisione delle risorse (dfe-dr@ti.ch)
- Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch)
- Centro sistemi informativi (csi@ti.ch)