

# Messaggio

numero

**7630**

data

6 febbraio 2019

Dipartimento

**TERRITORIO**

Concerne

## **Modifica della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST) e richiesta di approvazione di un credito di CHF 5'000'000.- da destinare al fondo cantonale per lo sviluppo centripeto**

Signora Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio sottoponiamo per approvazione l'annesso progetto di modifica della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST), entrata in vigore il 1° gennaio 2012, in sostituzione della previgente legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio del 23 maggio 1990 (LALPT).

### **1. INTRODUZIONE**

A ormai più di sei anni dalla sua entrata in vigore, la legge sullo sviluppo territoriale necessita una serie di modifiche di diversa natura, che vanno dagli adeguamenti al diritto superiore, alla costante ricerca di procedure più semplici e celeri, ai correttivi la cui esigenza si è manifestata nell'applicazione delle norme nel corso di questi anni.

Prima di passare in rassegna le singole proposte di modifica e i risultati della consultazione, esponiamo brevemente i motivi da cui scaturiscono.

#### **1.1 Adattamento alla legge federale sulla pianificazione del territorio**

Il 1° maggio 2014 è entrata in vigore la prima parte della revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), approvata dal popolo – a seguito di referendum – il 3 marzo 2013.

Questa revisione ha tra i suoi obiettivi la promozione dello sviluppo centripeto di qualità degli insediamenti e il contenimento della loro dispersione.

A livello operativo, la LPT richiede che i Cantoni introducano nella propria legislazione delle norme concernenti il prelievo di una tassa minima sul plusvalore per compensare i vantaggi scaturiti da modifiche pianificatorie (art. 5 LPT), come pure la possibilità che, in caso di giustificato interesse pubblico, sia imposto un termine per l'edificazione di un terreno e siano previste misure in caso di inadempimento (art. 15a cpv. 2 LPT). Il primo compito è già stato svolto con gli artt. 92-101 LST, entrati in vigore il 10 febbraio 2015. Ora occorre dotare il diritto cantonale di norme che garantiscono la disponibilità di terreni

edificabili per ottemperare all'art. 15a cpv. 2 LPT: in questo contesto si inseriscono le nuove norme previste dall'art. 87a all'87c LST (*infra*, 3.8 B).

Inoltre, ai sensi della LPT gli obiettivi perseguiti dalla succitata revisione devono essere tradotti dai Cantoni nei loro piani direttori secondo le indicazioni dei nuovi art. 8 e 8a LPT, e ciò entro cinque anni dall'entrata in vigore della revisione stessa (art. 38a LPT).

Il Canton Ticino, sulla base del programma stabilito nel messaggio n. 6975 del 20 agosto 2014, approvato dal Gran Consiglio il 27 gennaio 2015, ha avviato la modifica del piano direttore volta al suo adeguamento alla LPT. Il 27 giugno 2018 il Consiglio di Stato ha adottato le modifiche delle schede R1 Modello territoriale cantonale, R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili e R10 Qualità degli insediamenti. Contro di esse sono stati inoltrati dei ricorsi, sui quali lo scrivente Consiglio ha formulato le proprie osservazioni con messaggio separato. L'esame dei ricorsi ha evidenziato la preoccupazione dei Comuni per eventuali futuri oneri finanziari derivanti dall'adattamento dei Piani regolatori alle disposizioni della LPT e del piano direttore. Queste, infatti, chiedono che i Comuni procedano a verificare il corretto dimensionamento delle zone edificabili rispetto agli obiettivi di sviluppo dei prossimi 15 anni, ricalibrando, se del caso, le potenzialità edificatorie: aumentandole nei luoghi strategici, diminuendole o azzerandole nei luoghi sensibili o inadatti all'edificazione.

Lo scrivente Consiglio, nel messaggio con cui ha formulato le osservazioni ai ricorsi, ha aderito alla proposta di predisporre un sistema di sostegno finanziario per le situazioni in cui i Comuni stessi fossero chiamati a versare indennizzi per restrizioni equivalenti ad espropriazione materiale. A tale scopo, il presente messaggio, propone e regola la creazione di un *Fondo cantonale per lo sviluppo centripeto* (*infra* 3.9).

Nella logica della LPT, gli indirizzi e le misure definiti dal piano direttore integrando i rinnovati obiettivi federali devono essere a loro volta recepiti e tradotti nei piani regolatori comunali. Ciò implica l'avvio delle revisioni dei piani regolatori, peraltro quanto mai opportuno, se si tiene conto del fatto che in Ticino su 251 piani regolatori presenti sul territorio a regolare 115 Comuni, la metà sono datati di più di vent'anni e solo il 20% ha meno di dieci anni – laddove la legge dispone che la pianificazione locale debba essere rivista di regola ogni 10 anni (art. 33 cpv. 1 LST).

Pur premettendo che la revisione del piano regolatore non comporta che esso vada rifatto da capo – sostanzialmente, deve essere invece riesaminato nel suo insieme, e se necessario adattato per rispondere ai fabbisogni di sviluppo e all'evoluzione del diritto –, si pone il tema di agevolare e incentivare, per quanto possibile, la procedura di revisione (*infra*, 3.3.2 E).

## **1.2 Informatizzazione dei piani regolatori**

Un secondo ambito in cui è necessario un adattamento al diritto superiore è quello dell'informatizzazione dei piani regolatori.

La legge federale sulla geoinformazione del 5 ottobre 2007 (LGI; RS 510.62), entrata in vigore il 1° ottobre 2009, vuole mettere a disposizione delle autorità e del pubblico i geodati aggiornati concernenti il territorio della Confederazione in modo duraturo, rapido, semplice e a costi accessibili. A questo scopo la LGI ha istituito l'obbligo per i Cantoni di dotarsi di un catasto delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà (Catasto RDPP); esso vuole riunire dati molto diversi tra loro (piani, atti giuridici, diverse informazioni sui fondi) e provenienti da vari settori e autorità, per metterli a disposizione di tutti gli interessati in modo completo, chiaro e comprensibile.

I piani di utilizzazione cantonali e i piani regolatori comunali sono dei geodati di base di diritto federale (cfr. Ordinanza federale sui geodati, OGI, RS 510.620) e costituiscono una parte importante e indispensabile del Catasto RDPP. L'informatizzazione di questi piani è quindi un passo fondamentale nel raggiungimento dello scopo prefissato dalla LGI.

Dal 1° gennaio 2017 i piani devono essere elaborati in forma di geodati digitali (cfr. art. 119 LST). Nella prassi attuale essi vengono adottati, pubblicati ed approvati sulla base di un supporto cartaceo, dotato di valore giuridico; solo successivamente viene certificato il relativo geodato (cfr. art. 12 RLst). Ciò implica un passaggio burocratico (esame della conformità fra il supporto cartaceo e il geodato) e, soprattutto, impedisce di sfruttare appieno le potenzialità della geoinformatica. Da qui il compito per il Cantone di dotarsi delle adeguate basi legali che permettano un passaggio all'informatizzazione semplice e completo, cosicché i piani georeferenziati – adottati, pubblicati e approvati direttamente sotto forma di geodato – abbiano essi stessi forza giuridica e siano quindi preminenti rispetto ai supporti cartacei.

I termini entro i quali i Comuni devono dotarsi di piani informatizzati, è aggiornato al 2025, permettendo così agli stessi di avere il tempo necessario per concludere la procedura di approvazione del geodato che, in quanto prevalente rispetto al cartaceo, sostituirà la procedura attuale di certificazione anche nei casi in cui si tratterà unicamente di trasporre il cartaceo in dato digitale secondo la procedura semplificata.

### **1.3 Semplificazione e accelerazione delle procedure**

Nell'ambito di ogni revisione legislativa, il Consiglio di Stato pone molta attenzione alla semplificazione e accelerazione delle procedure. Questo obiettivo era già stato individuato e perseguito mediante la revisione totale della LALPT, che ha condotto alla vigente LST; in tale ambito sono stati introdotti una maggiore flessibilità per le procedure semplificate (art. 34 e 35 LST), l'elaborazione di un piano d'indirizzo per la verifica d'ordine generale ai fini dell'esame preliminare (art. 25 LST) e lo strumento del piano particolareggiato con valenza di autorizzazione a costruire (art. 53 LST). Ponendo mano alla modifica di schede del piano direttore (*supra*, 1.1) e, ora, alla revisione della LST, s'impone di verificare l'esistenza di ulteriori possibilità di rendere più rapide e semplici le procedure pianificatorie.

Nel contesto della consultazione sulle modifiche del piano direttore (*supra*, 1.1), si era avanzata la proposta di rinunciare all'esame preliminare da parte del Dipartimento del territorio (art. 25 LST), misura che avrebbe addirittura potuto dimezzare i tempi attuali delle procedure di piano regolatore, comportando un unico esame da parte del Cantone invece di due. Nella consultazione sulle schede di piano direttore, da più parti è stata tuttavia espressa la richiesta di mantenere l'esame preliminare per garantire un tempestivo giudizio del Cantone, in particolare su temi d'ordine superiore ed evitare il rischio di eccessive modifiche d'ufficio o richieste d'adattamenti nella fase finale della procedura, ovvero l'approvazione da parte del Consiglio di Stato. Ciò considerato, nel progetto di legge si è rinunciato a stralciare tale passaggio procedurale; nondimeno, si ritiene di definirne l'obbligatorietà solo per le revisioni dei piani regolatori e per le varianti di piano regolatore che implicano una domanda di dissodamento o di compenso agricolo, mentre che per le restanti varianti debba essere lasciata ai Municipi la facoltà di scegliere se esperirlo o meno (*infra*, 3.3.2 B).

Riguardo alla procedura ordinaria di piano regolatore, sono state individuate e vengono presentate in questa sede altre possibilità di semplificazione, che – per quanto puntuali e

contenute – si ritengono molto utili (*infra* 3.3.2 - notifica diretta C e intimazione ricorsi non più tramite Municipio D).

Di maggiore rilievo è la proposta, qui presentata (*infra* 3.3.3), che riguarda le procedure semplificate. A seguito della maggiore flessibilità loro conferita dalla LST, se ne è effettivamente riscontrato un più ampio impiego rispetto al passato, con effetti positivi sulle tempistiche procedurali, e senza che si sia denotato con ciò uno scadimento nei contenuti materiali degli atti pianificatori. La prassi ha tuttavia anche mostrato diversi casi in cui i criteri della LST che ne definiscono il campo d'applicazione – per quanto più ampi rispetto a quelli della previgente LALPT – hanno inopportunamente impedito lo svolgimento di procedure semplificate. Si tratta, quindi, di affinare in senso estensivo il campo d'applicazione di queste procedure (*infra*, 3.3.3 A).

Nell'ottica di semplificare e accelerare le procedure non si è inoltre limitato il campo d'indagine alla sola procedura pianificatoria, ma si è guardato in senso più ampio all'intera successione procedurale, dalla pianificazione territoriale all'autorizzazione a costruire.

A questo proposito, si è rilevato come la LST abbia conferito ai Comuni lo strumento del piano particolareggiato con valenza di autorizzazione a costruire (art. 53 LST), da impiegarsi per edifici e impianti d'interesse pubblico (come le discariche, gli acquedotti comunali, ma anche le scuole, i centri sportivi, i porti) per i quali il Comune può far elaborare un progetto già completo e dettagliato, al punto da poterlo teoricamente sottoporre a una procedura di domanda di costruzione. In tali casi, si è ritenuto inefficace svolgere la procedura pianificatoria prima (sul piano particolareggiato) e quella edilizia poi (sulla domanda di costruzione): di conseguenza si è proposto che con l'approvazione del piano particolareggiato venisse rilasciata l'autorizzazione a costruire (cfr. messaggio del Consiglio di Stato n. 6309 del 9 dicembre 2009 concernente il disegno di legge sullo sviluppo territoriale, pag. 76).

A livello cantonale, in precedenza, per le strade cantonali era stato deciso l'abbandono del procedimento d'approvazione dei progetti in due fasi (una pianificatoria soggetta all'approvazione del Gran Consiglio e una d'autorizzazione a costruire, di competenza del Tribunale d'espropriazione), per svolgere una sola procedura di progetto stradale, in un'unica fase al contempo pianificatoria e autorizzativa di competenza del Consiglio di Stato (cfr. messaggio del Consiglio di Stato n. 5361 dell'11 febbraio 2003 concernente la legge sul coordinamento delle procedure (Lcoord) e la modifica della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE), della legge sulle strade del 23 marzo 1983 (LStr), della legge cantonale sulle foreste del 21 aprile 1998 (LCFo) e della legge sulle funi metalliche del 3 dicembre 1912, pag. 23).

Ora, nell'attività del Cantone si è chiamati a realizzare opere (edifici o impianti) d'interesse cantonale per dare risposte concrete a comprovate esigenze d'uso del territorio (per esempio per depositi di inerti, impianti energetici, istituti pubblici, sistemazione dei corsi d'acqua ecc.). Nei casi in cui il tempo di programmazione è sufficientemente lungo la procedura pianificatoria (tramite PUC o variante di PR) separata da quella edilizia non pone particolari difficoltà. Diversa però è la situazione allorquando il Cantone è chiamato ad agire in modo tempestivo e sollecito: in questi casi l'attuale quadro giuridico può essere migliorato predisponendo nuovi strumenti in alternativa a quelli esistenti.

Pertanto, sulla scorta dell'esperienza positiva acquisita con il progetto stradale cantonale, si propone di dotare il Cantone di uno strumento simile ad esso anche per altre opere d'interesse cantonale: il Piano particolareggiato cantonale con autorizzazione a costruire.

Questo strumento completa il quadro delle possibili scelte procedurali da parte del Cantone, in funzione del tipo di opera e dei tempi di reazione a specifiche esigenze d'intervento infrastrutturale.

Il legislativo cantonale potrà comunque esprimersi sui progetti, in sede di concessione dei necessari crediti e dei relativi piani di finanziamento, momento in cui il Consiglio di Stato potrà già chiarire gli aspetti importanti del progetto (cfr. *infra* 3.6).

#### **1.4 Correttivi**

Infine, si propongono diverse modifiche della LST, allo scopo di allineare la legislazione cantonale all'evoluzione del diritto superiore (cfr. ad esempio la modifica relativa allo spazio riservato alle acque, *infra*, 3.3.4 A), per porre rimedio a incongruenze giuridiche (cfr. le modifiche sugli effetti del piano direttore e sulla legittimazione ricorsuale in questa materia, *infra* 3.2 B) o a disposizioni lacunose o insoddisfacenti (cfr. le modifiche sull'informazione la partecipazione, sul piano particolareggiato, ecc., *infra* 3.5). Per rafforzare l'efficacia di strumenti giuridici che ancora non hanno raggiunto le aspettative a suo tempo in essi riposte dalla LST. Rientrava in quest'ottica anche la proposta di modifica del piano di quartiere, tuttavia viste le strette interrelazioni con la revisione in corso della legge edilizia, rilevate anche nella consultazione, si è deciso di riprendere e approfondire questo tema in tale ambito.

## **2. ESITO DELLA CONSULTAZIONE**

La consultazione sulle proposte di modifica della LST si è conclusa il 30 settembre 2018, vi hanno preso parte 35 Comuni, 7 associazioni, l'Ente regionale di sviluppo del Luganese, quattro partiti, quattro servizi amministrativi ed il Tribunale Cantonale amministrativo.

L'esito complessivo delle proposte in consultazione appare tutto sommato positivo anche se proposte importanti come l'incentivo alla revisione dei piani regolatori, l'esclusione della legittimazione a ricorrere degli enti regionali di sviluppo e la modifica della procedura di adozione dei provvedimenti di grado inferiore del piano direttore sono stati contestati da più parti. Nel caso della procedura di piano direttore e degli enti regionali di sviluppo si è pertanto deciso di abbandonare le proposte. In altri casi, dove comunque la necessità di inserire un correttivo alla situazione attuale era forte, si sono apportate delle modifiche alle proposte iniziali, seguendo le indicazioni emerse dalla consultazione. Ci si riferisce in particolare alle misure per l'incentivo alla revisione dei piani regolatori. Per quanto riguarda il piano particolareggiato cantonale con autorizzazione a costruire, se da una parte è condiviso l'obiettivo delle norme da più parti, dall'altra non si concorda con la procedura, che esclude la competenza del legislativo; la proposta, volta non a sostituire gli attuali strumenti, ma a completarli per far fronte a situazioni specifiche (particolari esigenze di efficienza) è tuttavia di fondamentale importanza, motivo per cui la si mantiene.

Un riscontro positivo si è invece avuto per l'introduzione dell'esame preliminare facoltativo: anche in questo caso sono stati integrati alla norma le suggestioni ricevute dai Servizi cantonali e da alcuni Comuni. Anche l'introduzione dell'esame preliminare facoltativo ha dato riscontri per lo più positivi. Per quanto riguarda una delle novità più importanti di questo pacchetto di modifiche, le misure che concernono la disponibilità dei terreni edificabili, è stata giudicata positiva la scelta di puntare sulla competenza comunale, mentre che in principio è contestata la via del diritto di compera in caso di mancato

accordo. I Comuni hanno suggerito di procedere in via espropriativa, in particolare per concedere ai proprietari dei fondi maggiore chiarezza sulla fissazione del prezzo.

Nei commenti alle singole modifiche verranno riprese le principali argomentazioni e gli eventuali correttivi scaturiti dalla consultazione.

### **3. COMMENTO ALLE PROPOSTE DI MODIFICA**

#### **3.1 Partecipazione**

*(Art. 5 LST)*

La norma sulla partecipazione non ha subito modifiche di contenuto, ma unicamente un riordino formale, volto a una maggiore precisione normativa.

#### **3.2 Piano direttore**

##### **A. Informazione e partecipazione**

*(Art. 11 cpv. 3 LST)*

Il capoverso 3 dell'art. 11 LST è stato abrogato perché ripreso dall'art. 5 LST, valido per qualsiasi consultazione.

##### **B. Legittimazione ricorsuale ed effetti**

*(Art. 13 cpv. 3, 16 cpv. 1 LST)*

La proposta di escludere gli enti regionali di sviluppo dalla legittimazione a ricorrere contro le schede di piano direttore è stata abbandonata, poiché da più parti è stato evidenziato il loro ruolo fondamentale nella politica regionale, in attività attinenti alla pianificazione territoriale, come nell'ambito dei programmi d'agglomerato.

Viene invece mantenuta la nuova formulazione dell'art. 13 cpv. 3 LST. La proposta è orientata all'art. 101 LPAMM, chiarisce anche che il ricorso dei Comuni è proponibile solo se essi sono toccati dal contenuto del piano direttore. Analogamente, a livello federale (a prescindere dal tenore letterale dell'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF), è richiesto un interesse attuale e pratico all'annullamento o alla modifica dell'atto impugnato. Ciò tiene conto del fatto che la facoltà di ricorso dei Comuni discende dall'ampio margine di decisione e di apprezzamento di cui essi beneficiano in ambito edilizio e della pianificazione del territorio, margine d'apprezzamento che tuttavia non è dato nel caso in cui, ad esempio, il territorio di un Comune non fosse minimamente interessato (né direttamente, né indirettamente) da una scheda di piano direttore.

#### **3.3 Piano regolatore**

##### **3.3.1 Informatizzazione dei piani regolatori**

*(Art. 7 LST)*

L'introduzione dei piani regolatori informatizzati costituisce un adeguamento al diritto superiore (*supra*, 1.2) che avrà anche importanti e immediate conseguenze per cittadini, pianificatori, progettisti, autorità e istanze di ricorso. Sarà infatti possibile accedere immediatamente allo stato ufficiale della pianificazione, risalire velocemente alla sua evoluzione, consultare i piani facilmente da parte dei cittadini tramite internet, e dalle

autorità. La certezza del diritto sarà migliore, in particolare eliminando la possibilità di incongruenze nelle rappresentazioni grafiche dei piani. La consultazione dei piani regolatori aperta a tutti mediante una piattaforma elettronica e la possibilità di estrapolare informazioni (utili a fini pianificatori o statistici) dai piani regolatori – sia a livello comunale che regionale e cantonale – permetterà un servizio migliore tanto nell’ambito della pianificazione territoriale che in quello edilizio (si pensi all’allestimento di domande di costruzione a partire da basi georeferenziate); potrà dunque incidere anche sulla semplificazione e rapidità delle procedure.

La consultazione ha evidenziato un certo grado di incertezza sul momento in cui il geodato diventa vincolante e sul suo rapporto con i piani cartacei. Attualmente, il legislativo comunale adotta i piani cartacei che vengono poi trasformati in dati digitali da parte di operatori incaricati dal Comune. I dati digitali sono trasmessi all’Ufficio della pianificazione locale, della Sezione dello sviluppo territoriale del Dipartimento del territorio, che certifica la conformità al cartaceo e ne informa il Comune. Si tratta di un procedimento laborioso, che implica la correzione di divergenze tra carta e dati (talvolta sono necessarie delle varianti di piano regolatore) e obbliga a bloccare la scala di rappresentazione al piano cartaceo perdendo i vantaggi informatici (zoom).

In futuro i piani regolatori verranno adottati dal legislativo (art. 27 LST) in forma di geodati, di conseguenza nelle fasi successive – ossia pubblicazione e approvazione – farà stato e sarà vincolante unicamente il geodato. Scegliendo questa fase della procedura per il passaggio al geodato non si sarà costretti a bloccare il piano regolatore alla scala della mappa cartacea, attraverso lo zoom sarà possibile visualizzare dettagli che altrimenti sfuggirebbero.

Il passaggio intermedio della certificazione del geodato verrà quindi progressivamente abbandonato, in attesa che i Comuni si dotino di piani informatizzati. Resterà comunque competente l’Ufficio della pianificazione locale per la certificazione delle varianti non ancora adottate sotto forma di geodato. Oltre al disciplinamento della certificazione, il regolamento dovrà prevedere che il Cantone metta a disposizione dei Comuni un portale che fungerà da organo di pubblicazione e da piattaforma contenente i geodati di tutti i piani regolatori. Rispondendo ad un quesito importante sorto in consultazione, di questa piattaforma, delle procedure e della sua gestione, sarà responsabile l’Ufficio della pianificazione locale.

È al momento ancora prematuro prevedere l’utilizzo del futuro Catasto RDPP quale piattaforma per i geodati del piano regolatore (la sua entrata in servizio è prevista per il 2020) poiché i dati della pianificazione contenuti in esso, per questioni tecniche, inizialmente non potranno essere vincolanti.

### **3.3.2 Procedura ordinaria**

#### **A. Piano dell’urbanizzazione e programma d’urbanizzazione**

*(Art. 21 e 22 LST)*

Nel piano dell’urbanizzazione attuale (art. 21 LST) figurano i sentieri, che tuttavia sono soggetti a una procedura pianificatoria retta dalla legge sui percorsi pedonali e sentieri escursionistici (LCPS); devono pertanto essere stralciati, a favore dei percorsi pedonali – pianificati dal Comune mediante il piano regolatore – che mancano nella versione attuale.

Il piano dell’urbanizzazione inoltre deve contenere le superfici destinate alla realizzazione di posteggi pubblici. Questo elemento è fondamentale per gli aspetti legati alla viabilità,

non può essere demandato al regolamento. Quest'ultimo dovrà occuparsi dell'aspetto del calcolo del fabbisogno.

Per quanto riguarda la rete di smaltimento delle acque e la rete e le infrastrutture per l'approvvigionamento idrico e di energia, considerato che in consultazione la proposta di lasciare questi dati nel piano dell'urbanizzazione, ma con valore indicativo non è stata accolta favorevolmente, questi dati vengono inseriti nel programma d'urbanizzazione (art. 22 LST). La necessità di adeguare il piano in questo senso è dettata dal fatto che i piani trasmessi dalle aziende a volte contengono delle imprecisioni, non corrispondono alla situazione esistente per cui non possono essere vincolanti.

## **B. Esame preliminare**

*(Art. 25 LST)*

Come indicato *supra* 1.3, nel corso della consultazione sul piano direttore, il Dipartimento aveva suggerito di eliminare l'esame preliminare nella procedura ordinaria di adozione e modifica del piano regolatore. Alla luce di ciò che è emerso da quella consultazione, il Dipartimento ha deciso di proporre il mantenimento dell'obbligo dell'esame preliminare unicamente per i casi di revisione del piano regolatore, introducendo invece per le varianti la possibilità di un esame facoltativo a scelta dei Comuni.

Questa soluzione è stata accolta complessivamente in modo favorevole. Dalle conclusioni tratte dalla consultazione si è poi deciso di ampliare l'obbligo dell'esame preliminare anche ai casi di dissodamento e di compensi agricoli, che implicano un coinvolgimento preventivo di servizi cantonali specifici.

## **C. Avviso personale ai privati**

*(Art. 27 cpv. 2 LST)*

Nell'ambito dei lavori di approvazione della LST, la Commissione speciale per la pianificazione del territorio, in risposta all'iniziativa parlamentare generica Beretta Piccoli/Colombo del 26 novembre 2001, accolta dal Gran Consiglio, aveva sottolineato la necessità di introdurre un avviso personale ai proprietari fondiari inclusi nel perimetro del piano regolatore o della sua variante, in considerazione del fatto che a quel momento l'impegno pratico del Municipio e i costi apparivano contenuti. In realtà questo non si è rivelato corretto. L'invio sistematico a tutti i proprietari è risultato oneroso sia dal punto di vista pratico che da quello dei costi. Considerato che non tutti i proprietari sono toccati in maniera incisiva dalle misure pianificatorie, si ritiene che la notifica diretta debba essere indirizzata solo ai proprietari fondiari direttamente toccati in maniera incisiva dai provvedimenti (art. 27 cpv. 2 LST), e non sistematicamente a tutti. A favore di questo correttivo gioca senz'altro anche il fatto che per il pubblico in genere vi sono già la garanzia dell'informazione e della partecipazione della popolazione come pure l'obbligo di pubblicazione sui quotidiani.

Da più parti nel corso della consultazione è giunta la richiesta di precisare la nozione *in maniera incisiva*. La questione non si pone, poiché l'art. 36 cpv. 3 RLST specifica già questo concetto, facendo un elenco di situazioni tipo. Si tratta dei casi di dezonamento, vincolo d'espropriazione e forte limitazione dell'uso del suolo che secondo la giurisprudenza corrisponde alla restrizione delle potenzialità edificatorie superiore al 50% (STA 50.2014.6 del 23.9.2015 consid. 4.1).



#### **D. Legittimazione ricorsuale**

(Art. 28 cpv. 2 e 3, 30 cpv. 2 LST)

La legittimazione dei ricorrenti, sia in caso di ricorso al Consiglio di Stato (art. 28 LST) sia in caso di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo (art. 30 LST) è stata allineata a quella dell'art. 65 LPAm, che nell'ambito della sua revisione totale entrata in vigore il 1. marzo 2014 è stata adattata alle esigenze del diritto federale. Del resto è già interpretata in questo senso oggi (cfr. Raffaello Balerna, La protezione giuridica in materia di piani regolatori, in RtiD I-2015 pag. 203 segg., pag. 210, n. 40).

Nel caso dei ricorsi al Consiglio di Stato, all'art. 28 cpv. 3 LST si prevede che questi non siano più presentati per il tramite del Municipio, ma vengano inoltrati direttamente al Consiglio di Stato così come prevedono le disposizioni della LPAm. Sarà quindi lo stesso Consiglio di Stato a fissare il termine al Comune per produrre le proprie osservazioni in base alle esigenze della procedura e alle caratteristiche dell'atto concretamente impugnato. Attualmente il Municipio ha sei mesi di tempo per farlo, tuttavia questo termine dà dei problemi: là dove l'incarto è complesso e voluminoso, questo termine – oltretutto non prorogabile né soggetto a ferie – può rivelarsi troppo breve, mentre che se l'atto pianificatorio è semplice, può risultare manifestamente eccessivo.

L'ultimo correttivo apportato all'art. 30 cpv. 2 lett. b LST è prettamente terminologico. Nella versione attuale si parla della legittimazione di chi ha già ricorso *per gli stessi motivi*. Con ciò si fa confusione fra i motivi e le domande. In realtà il ricorso può portare fatti nuovi e proporre nuovi mezzi di prova (art. 70 LPAm), ma non può portare nuove domande. In consultazione è stato chiesto di mantenere la versione attuale, tuttavia questa è imprecisa, non è corretta. La modifica non apporta nessun cambiamento, è unicamente una questione di terminologia (cfr. Raffaello Balerna, op. cit., pag. 223, nota 60).

Sempre in consultazione è stata avanzata la richiesta di abolire l'*actio popularis*, il diritto di ricorrere di ogni cittadino attivo del Comune, in particolare a fronte dei processi aggregativi. È vero che dopo le aggregazioni alcuni Comuni hanno raggiunto una dimensione tale per cui una legittimazione di questa portata potrebbe risultare eccessiva. Tuttavia è la maggiore forma di espressione di partecipazione democratica al processo di organizzazione del territorio dei Comuni e a questo livello la sua abolizione non può essere accettata.

Dalla consultazione esce anche la proposta di legittimare a ricorrere le associazioni, che in ogni caso, quando sono attive a livello nazionale e perseguono scopi meramente ideali, in presenza di un compito federale sono già legittimate a farlo dal diritto federale: nello specifico dall'art. 12 LPN in caso di protezione della natura e del paesaggio, della conservazione dei monumenti storici o di scopi affini e dall'art. 55 LPAmb in materia di pianificazione, costruzione o trasformazione di impianti per i quali è necessario un esame dell'impatto ambientale. Inoltre in una decisione del 24 agosto 2016 il Tribunale Federale ha stabilito che le organizzazioni di protezione della natura e del paesaggio attive a livello nazionale sono ugualmente abilitate a ricorrere contro la creazione di nuove zone edificabili (STF 1C\_315/2015, 1C\_321/2015 del 24 agosto 2016). È superfluo pertanto introdurre novità in questo senso.

#### **E. Incentivo alle revisioni dei piani regolatori**

(Art. 33 LST)

Attualmente la legge prevede che il piano regolatore sia sottoposto a verifica da parte del Comune di regola ogni dieci anni; questo principio non è tuttavia strutturato come un vero

e proprio obbligo, con sanzioni in caso di inadempienza. Come visto poc'anzi (*supra* 1.1), molti Comuni hanno piani regolatori veramente datati, tanto che in molti casi hanno già anche superato due cicli di pianificazione (10 + 10 anni); non è ammissibile che essi vengano sempre adattati puntualmente e secondo il bisogno contingente, mediante varianti, senza mai procedere a verificare se, globalmente, il piano regolatore rispecchi ancora la realtà territoriale e lo sviluppo auspicato. Ora una verifica del genere è tanto più necessaria alla luce dell'adattamento alla LPT e dall'obbligo di informatizzazione, e consentirebbe anche di allineare i piani regolatori alle norme materiali della LST, ciò che – a oltre sei anni dalla sua entrata in vigore – sarebbe tempo di fare. Per questo motivo il Dipartimento con la modifica dell'art. 33 LST intende introdurre un obbligo di esame del piano regolatore almeno ogni quindici anni. La competenza di questo riesame è stata data inizialmente al legislativo comunale. La proposta non è stata bene accolta in consultazione dalla maggioranza dei Comuni. Se da una parte si condivide l'aumento da dieci a quindici anni per la verifica del piano regolatore, dall'altra i Comuni ritengono eccessivo l'obbligo di sottoporre al Consiglio comunale una decisione sulla revisione e la conseguente facoltà del Consiglio di Stato di non approvare le future varianti, posto come questa facoltà esiste già (art. 3 cpv. 3 LST).

In realtà già con le nuove schede di piano direttore il Comune dovrà effettuare un attento esame del proprio territorio e di conseguenza verificare a fondo l'adeguatezza del proprio piano regolatore e metterci mano in caso di divergenza. In questo modo si dovrebbe finalmente uscire dall'attuale situazione di stallo, inadeguatezza e vetustà di molti piani. Il nuovo art. 33 LST entrerebbe in gioco unicamente dopo ulteriori quindici anni dal riorganizzo attualmente indotto dalla revisione della LPT, e sarebbe lo strumento per garantire la continuità nella verifica e nell'adattamento dei piani. Non si tratta in realtà di un nuovo compito del Comune, che dovrebbe già prodigarsi in questo senso proprio nell'interesse del Comune stesso, della tutela del suo territorio e del suo sviluppo. Pertanto il principio viene mantenuto, con la differenza che la competenza di decidere a livello comunale non è più assegnata al legislativo, ma all'esecutivo, a cui spetta l'iniziativa in ambito pianificatorio. In questo modo si raccolgono i suggerimenti nati dalla consultazione e non si va ad aggiungere, dal profilo formale, un nuovo passaggio procedurale.

### **3.3.3 Procedura semplificata**

#### **A. Condizioni di applicazione**

(Art. 34 LST)

Dal profilo terminologico, la formulazione *modifiche di poco conto* è stata abbandonata a favore di quella più precisa di procedura semplificata.

Accanto alla procedura ordinaria, già la LALPT prevedeva la possibilità – non l'obbligo – di seguire una procedura semplificata per le modifiche di piano regolatore di minore importanza (art. 41 cpv. 3 LALPT), il cui campo d'applicazione è già stato reso più ampio e flessibile dalla vigente LST (art. 34 LST; cfr. *supra*, 1.3).

Da un lato si rileva che nella pratica questa possibilità ha avuto un riscontro positivo; l'esperienza evidenzia tuttavia anche che in molti casi la condizione del numero limitato di persone toccate dalla modifica (art. 34 cpv. 1 prima frase LST) riduce di molto la portata della norma, anche laddove non ci sarebbero particolari problemi ad applicarla. Si propone pertanto di ampliarne il campo di applicazione togliendo innanzitutto questa condizione iniziale. Le perplessità di alcuni Comuni per la soppressione di questo limite in realtà non

trovano riscontro nella pratica, che, come detto in precedenza, ha percepito questo criterio come limitativo.

Rispetto alla versione in vigore, la proposta ha voluto migliorare i criteri di applicazione. Ora sono più precisi ed oggettivi. Accanto alle due condizioni alternative della norma attuale – mutazione in misura minima di una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo (art. 34 cpv. 1 lett. a LST), rimasta invariata, e superficie non superiore a 2'000 mq (art. 34 cpv. 1 lett. b LST), di cui si prevede l'estensione a 3'000 mq, per il calcolo dei quali si considera la sola area oggetto di modifica – saranno sottoposte a procedura semplificata le modifiche che comportano correzioni dei limiti di zona determinate da ragioni tecniche. Sarà compito del regolamento precisare queste ragioni tecniche; sin d'ora va detto che si pensa a modifiche dipendenti dall'accertamento del limite del bosco, alle rettifiche di incongruenze o errori manifestamente dovuti a sviste, alle rettifiche di limiti di zona inappropriati dal punto di vista pianificatorio e ancora alle rettifiche necessarie ai fini della certificazione quale geodato digitale. Con riferimento specifico al piano dell'urbanizzazione, si propone inoltre di procedere secondo l'art. 34 LST anche per le modifiche alle reti delle vie di comunicazione, nei casi in cui non viene modificata la gerarchia delle strade. La proposta è stata accolta in modo favorevole in consultazione.

Un aspetto ha destato il disaccordo quasi all'unanimità in consultazione: l'introduzione della fase dell'informazione e partecipazione della popolazione. Ampliando il campo di applicazione della procedura semplificata, si è reso necessario richiamare questa fase per adeguatezza al diritto superiore, nello specifico all'art. 4 LPT. Si rende perciò doveroso specificare che rimane comunque al Municipio la possibilità di valutare, nel caso di specie, se limitare l'informazione e partecipazione della popolazione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 LST, oppure se la modifica sia tanto limitata e di secondaria importanza da poter omettere il coinvolgimento della popolazione (cfr. Rudolf Muggli, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zurigo 1999, ad art. 4 n. 25; Bernhard Waldmann / Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, ad art. 4 n. 15).

## **B. Procedura**

*(Art. 35 LST)*

La legge attuale prevede l'elaborazione della modifica di piano regolatore da parte del Municipio, l'approvazione del Dipartimento e successivamente la pubblicazione con possibilità di ricorso al Consiglio di Stato (art. 35 cpv. 1 LST). Questo modo di procedere comporta nella pratica alcuni problemi di legalità e compatibilità con norme di diritto superiore. In caso di ricorso al Consiglio di Stato contro la modifica, infatti, il Direttore del Dipartimento e i funzionari che hanno partecipato all'approvazione della modifica sono costretti a ricusarsi per un'evidente preimplicazione. Oltre a questo, l'attuale procedura può ledere il diritto di essere sentito dei proprietari toccati, che possono intervenire unicamente dopo il preavviso del Dipartimento e a condizione che il Municipio proceda alla pubblicazione.

Si è ovviato a questi problemi conferendo al Municipio il compito di adottare la modifica e di pubblicarla direttamente, senza preliminarmente ottenere l'approvazione da parte del Dipartimento, che viene eliminata. La modifica sarà poi approvata da parte del Consiglio di Stato, alla luce degli eventuali ricorsi degli interessati. Con questa soluzione, la procedura è ora conforme al diritto.

Inoltre, il sistema attuale prevede l'entrata in vigore della modifica con la crescita in giudicato della decisione (art. 35 cpv. 3 LST). Questo aspetto non è conforme all'art. 26 LPT che prevede l'entrata in vigore con l'approvazione dell'autorità cantonale; su questo

punto esiste una discrepanza con la procedura ordinaria. Allineandosi a quest'ultima, la proposta prevede l'entrata in vigore della modifica con l'approvazione del Consiglio di Stato e toglie l'effetto sospensivo a eventuali ricorsi (art. 35 cpv. 6 LST).

Da ultimo, i termini di ricorso figurano ora in regolamento (art. 44 RLst), che tuttavia non costituisce una base legale adatta. Il progetto li inserisce quindi in legge (art. 35 cpv. 2 e 4 LST).

L'attuale capoverso 2 è abrogato poiché le informazioni relative alle reti di smaltimento delle acque e di approvvigionamento idrico e di energie sono ora previste dal programma d'urbanizzazione e hanno valore puramente indicativo (*supra* 3.3.2 A).

### **3.3.4 Norme d'interesse cantonale o sovracomunale**

#### **A. Spazio riservato alle acque**

(Art. 41 LST)

Le disposizioni relative alle linee di arretramento dei corsi d'acqua vanno adattate al diritto federale modificato successivamente alla LST, che prevede ora la delimitazione di uno spazio riservato alle acque e ne stabilisce i requisiti (art. 36a della legge federale sulla protezione delle acque del 24 gennaio 1991, LPAc, RS 814.20).

#### **B. Superfici idonee all'avvicendamento delle colture**

(Art. 41a LST)

Il Cantone ha il compito derivante dalla Costituzione federale di garantire l'approvvigionamento di derrate alimentari alla popolazione. Per fare ciò devono essere preservate un quantitativo sufficiente di superfici di buoni terreni secondo l'art. 26 dell'Ordinanza federale sulla pianificazione del territorio. A questo scopo il Piano settoriale delle superfici idonee all'avvicendamento delle colture (SAC) allestito dalla Confederazione stabilisce un contingente minimo di 3'500 ettari per il Canton Ticino. Il censimento delle SAC allestito dal Consiglio di Stato costituisce uno strumento chiaro e flessibile per monitorare l'estensione delle SAC e aggiornarlo costantemente. Esso permette inoltre di dimostrare l'adempimento del compito federale da parte del Cantone.

A seguito della consultazione si è precisato che il censimento concerne unicamente le zone agricole e non può quindi comprendere le superfici ad uso agricolo ubicate nelle zone edificabili. È corretto dire che questo strumento è meramente conoscitivo e senza effetti giuridici, tuttavia è necessario inserirlo in legge poiché l'esistenza delle SAC non può essere ignorata quando si interviene sul territorio sia con la procedura di pianificazione che con quella edilizia.

### **3.4 Piano di utilizzazione cantonale**

(50a LST)

Nella legge attuale le norme che regolano la procedura semplificata per il PUC sono inserite nel regolamento. La base legale è inadatta. Con l'introduzione dell'art. 50a LST si consolida la procedura semplificata del PUC definendone al contempo in modo preciso il campo di applicazione, con un rinvio all'art. 34 LST, relativo al piano regolatore. Anche in questo caso la via della procedura semplificata è una facoltà. La nuova sistematica della legge sarà inoltre più chiara, prevedendo una divisione tra procedura ordinaria e quella semplificata anche per il PUC.

### **3.5 Piano particolareggiato**

(Art. 52 cpv. 2 e 53 cpv. 2 LST)

Per il piano particolareggiato (PP) sono apportati unicamente dei correttivi quanto alla terminologia e un riordino, senza modifiche del contenuto. Il termine *poco conto* è sostituito con “procedura semplificata” sia all’art. 52 cpv. 2, che all’art. 53 cpv. 2 lett. e LST.

Il nuovo art. 53a introduce la base legale per il prelievo delle tasse per il rilascio dell’autorizzazione edilizia in caso di PP quale autorizzazione a costruire (art. 53 LST), poiché finora non erano previste e venivano prelevate sulla base della legge edilizia. I principi sono gli stessi del progetto di legge edilizia posto in consultazione.

### **3.6 Piano particolareggiato cantonale con autorizzazione a costruire**

(Art. 55a – 55b LST)

Come s’è anticipato al punto 1.3, le norme degli art. 55a e 55b LST introducono un nuovo strumento nel panorama contemplato dalla LST: il piano particolareggiato cantonale con autorizzazione a costruire. La necessità di questo piano è nata dalla pratica che sempre più richiede di poter eseguire in modo semplice e rapido progetti di interesse collettivo a valenza cantonale o sovracomunale, come opere di sistemazione dei corsi d’acqua, depositi di inerti, impianti energetici oppure, in casi particolari, istituti educativi, scolastici. A proposito delle sistemazioni dei corsi d’acqua, già nel corso della revisione della legge sulla gestione delle acque (LGA) è emersa l’esigenza di dotare il Cantone di uno strumento di pianificazione e realizzazione di opere (cfr. rapporto esplicativo per la consultazione pag. 25), che anche qui si propone. Di conseguenza la modifica può pertanto essere stralciata dal progetto di LGA, ritenuto come oggi si applichi la legge sui Consorzi del 21 luglio 1913, la quale risulta manifestamente inadeguata. Si è pertanto identificata come soluzione al problema una nuova procedura sul modello di quella della legge sulle strade.

Il piano particolareggiato cantonale con autorizzazione a costruire è un unico atto che permette di pianificare e nel contempo autorizzare un progetto di costruzione, combinandolo, quando è necessario, con le procedure espropriative. Esso completa le possibilità d’azione cantonale con uno strumento funzionalmente analogo a quello già a disposizione dei Comuni con il piano particolareggiato quale autorizzazione a costruire (art. 53 LST; cfr. *supra*, 1.3).

Dal profilo procedurale, il suo concetto è quello della legge strade (cfr. *supra*, 1.3); ed è propriamente a questa procedura che si rinvia per analogia. Ha il vantaggio di essere più rapido rispetto al normale *iter* che prevede prima la modifica pianificatoria (con relativa adozione e pubblicazione per eventuali ricorsi) e poi la procedura edilizia (anch’essa con pubblicazione e possibilità di sollevare censure).

Concretamente la procedura si compone di una prima fase, in cui è elaborato un progetto di massima, sulla base del quale è effettuata la procedura d’informazione e partecipazione. Segue l’elaborazione del progetto definitivo, con la richiesta dei crediti d’opera al Gran Consiglio. Una volta stanziati i crediti si dà avvio alla procedura di approvazione, basata sul progetto definitivo: il Consiglio di Stato, dopo avere accertato la completezza degli atti, ne autorizza la pubblicazione per trenta giorni. I titolari di diritti espropriandi ricevono un avviso personale. Nel termine di pubblicazione può essere interposta opposizione e anche le domande di natura espropriativa devono essere trasmesse in questo lasso di tempo. Il Consiglio di Stato evade le opposizioni e approva in

definitiva il piano, trasmettendo in seguito le richieste di indennità al Tribunale d'espropriazione per giudizio.

Il rimprovero alla proposta emerso in consultazione concerne la delegittimazione del Parlamento nella procedura pianificatoria, che non approverebbe il progetto direttamente. In realtà si tratta dell'approvazione di un'autorizzazione a costruire, per cui il conferimento di questa competenza al Gran Consiglio apparirebbe fuori luogo. Non rientra nelle competenze naturali del legislativo approvare decisioni di questo tipo; del resto non possiede nemmeno un apparato adeguato per evadere le opposizioni alla domanda di costruzione.

A monte dell'autorizzazione tuttavia il Gran Consiglio è chiamato ad approvare il credito ed il finanziamento del progetto. A quello stadio l'esecutivo dovrà fornirgli gli elementi necessari per valutare l'interesse e la fattibilità dell'opera, motivo per cui non si ritiene prevaricata la competenza del parlamento.

La procedura di informazione e partecipazione alla popolazione e la possibilità di fare opposizione da parte di chi ha un interesse legittimo, dei Comuni interessati e delle associazioni a determinate condizioni, salvaguardano inoltre il diritto dei terzi alla partecipazione al processo di approvazione del progetto.

Rileviamo che l'utilizzo o meno di questo strumento dovrà essere valutato caso per caso, alla luce delle circostanze specifiche, ponderando attentamente gli eventuali vantaggi rispetto ai possibili rischi dati dalla scelta di questa procedura .

### **3.7 Edificabilità dei fondi**

#### **A. Eccezioni nelle zone edificabili**

*(Art. 66 LST)*

In consultazione è stata evidenziata l'opportunità di una visione complessiva della norma, che in parte è già in trattazione in ambito di revisione della legge edilizia, motivo per cui si rimanda a quella sede.

#### **B. Restrizioni di diritto cantonale**

*(Art. 70a LST)*

Successivamente all'adozione della LST, il 1° novembre 2012, è entrato in vigore il nuovo articolo 27a LPT (restrizioni dei Cantoni per costruzioni fuori delle zone edificabili), che dà la possibilità alla legislazione cantonale di prevedere restrizioni alle disposizioni degli articoli 16a capoverso 2, 24b, 24c e 24d LPT. Pur se non citato esplicitamente, questa facoltà si estende anche all'art. 37a LPT, considerato una precisazione dell'art. 24c LPT relativa al caso particolare degli edifici e impianti utilizzati a scopi commerciali, esterni alla zona edificabile e non conformi alla destinazione della zona.

Con il nuovo articolo 70a LST si recepisce questa facoltà, apparendo opportuno consentire al Cantone – in casi giustificati – di limitare gli art. 24c cpv. 2 e 3 e 37a LPT attraverso il PUC.

#### **C. Menzione a registro fondiario**

*(Art. 71 LST)*

Oggi questa norma attribuisce all'Ufficio delle domande di costruzione il compito di far menzionare le restrizioni che interessano i fondi. A prescindere dal fatto che non è corretto specificare direttamente in legge l'ufficio competente – queste precisazioni vanno fatte a livello di regolamento – in ogni caso nella fattispecie è più corretto che sia l'autorità di volta

in volta competente in materia a procedere a far iscrivere la menzione, poiché ne conosce la portata.

### **3.8 Strumenti di politica fondiaria e promozionale**

#### **A. Acquisizione di terreni e zona edificabile d'interesse comunale**

*(Art. 79 LST)*

Al momento l'acquisizione e la sistemazione di terreni lungo le rive dei laghi e dei fiumi è regolata all'art. 25a Legge sul demanio pubblico (LDP). Tuttavia questa competenza risulta tecnicamente e sistematicamente legata alla LST, motivo per cui appare più logico integrare l'art. 25a LDP all'attuale art. 79 LST.

Attraverso il nuovo capoverso due si vuole incentivare la partecipazione dello Stato all'acquisto di questi sedimi da parte del Comune, in particolare quei terreni destinati a realizzare o a completare le passeggiate o i sentieri a lago definiti a piano direttore.

#### **B. Garanzia della disponibilità di terreni edificabili**

*(Art. 87a- 87c LST)*

Secondo l'art. 15a cpv. 2 LPT introdotto dalla revisione della LPT (cfr. *supra*, 1.1), il diritto cantonale deve munirsi nella sua legislazione della possibilità di impartire al proprietario – in caso di interesse pubblico giustificato – un termine per l'edificazione di un terreno e, in caso di inadempimento, ordinare opportune misure.

Il Dipartimento ha previsto, tenuto conto il più possibile dell'autonomia comunale, di lasciare al Comune il compito di verificare in quali casi sia concretamente dato un interesse pubblico sufficiente a giustificare l'adozione di misure per garantire la disponibilità di terreni edificabili; spetterà dunque all'autorità comunale la scelta di prevedere a piano regolatore, per i luoghi strategici ai sensi della scheda R6 del piano direttore un obbligo di edificare un determinato fondo (art. 87a LST). In altre parole, innanzitutto il Comune dovrà individuare questi luoghi tramite il programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità, inserirli a piano regolatore e determinare per quali di questi sia necessario istituire il vincolo di costruire entro un dato termine. La condizione fondamentale per fare ciò è l'esistenza di un interesse pubblico preponderante, rispetto a quello del proprietario di edificare o meno decidendone autonomamente e liberamente i tempi. In un secondo momento, le condizioni e i tempi di edificazione dovranno essere concordati tra ente pubblico e proprietario attraverso un contratto di diritto pubblico. In caso di mancato accordo, al Comune spetta il diritto di espropriazione ai sensi della legge di espropriazione dell'8 marzo 1971 (Lespr), da esercitare entro due anni dalla chiusura della negoziazione (*supra* 2).

### **3.9 Fondo cantonale per lo sviluppo centripeto**

Come già anticipato al punto 1.1, i ricorsi presentati contro le schede del Piano direttore di adattamento alla LPT – sui quali lo scrivente Consiglio si è espresso con uno specifico messaggio – hanno evidenziato i timori dei Comuni legati al finanziamento di eventuali indennizzi d'espropriazione materiale derivanti da dezonamenti.

Va innanzitutto ricordato che l'obiettivo del Piano direttore non è, a priori, di ridurre le zone edificabili tramite dezonamenti, quanto, piuttosto, di promuovere un miglior uso delle zone edificabili esistenti secondo i principi dello sviluppo centripeto. È pur vero che in questo quadro la LPT chiede anche una verifica delle potenzialità edificatorie e, se del caso, un

loro adattamento affinché siano conformi a scenari di crescita plausibili. Ciò può portare a riduzioni dei parametri edificatori e, in casi eccezionali, a declassamenti.

Il diritto ad un indennizzo non è tuttavia automatico. In una recente sentenza del Tribunale federale relativa ad un caso ticinese, l'Alta Corte ha ribadito la mancanza dei presupposti di un'espropriazione materiale, e di conseguenza la mancanza del diritto ad un indennizzo, nei casi in cui l'autorità adotta per la prima volta un piano di utilizzazione conforme alle esigenze della LPT, entrata in vigore il 1. gennaio 1980, e, contrariamente al diritto previgente, non inserisce il fondo in zona edificabile. Lo stesso principio vale anche nell'ambito dell'adattamento di un piano adottato sotto l'egida della LPT, ma non conforme al diritto federale ad esempio perché sovradimensionato. È invece dato di principio l'obbligo di indennizzo quando la particella già inserita in zona edificabile sulla base della pianificazione conforme alla LPT, ne venga successivamente esclusa, attribuendola alla zona non edificabile (STF 1C\_280/2016 del 4 gennaio 2017).

Anche la limitazione parziale delle potenzialità edificatorie – ovvero la riduzione dei parametri edilizi – è stata oggetto di decisioni importanti da parte dei tribunali. Per costante giurisprudenza, le restrizioni della proprietà che limitano, ma non impediscono, lo sfruttamento edilizio danno luogo a espropriazione materiale con obbligo di indennizzo solo se non consentono più un'utilizzazione economicamente ragionevole. La giurisprudenza del Tribunale federale ha stabilito che una riduzione dei parametri edificatori pari ad un terzo (33%) e una svalutazione del 20% del valore non costituiscono di per sé un caso di espropriazione materiale, se il proprietario può ritrarre dal suo fondo un profitto economico apprezzabile. Tali valori non sono limiti assoluti, tant'è che, nel 2015, il Tribunale cantonale amministrativo non ha riconosciuto alcun indennizzo a proprietari per una misura pianificatoria che comportava la riduzione della superficie utile lorda nell'ordine del 47%.

Lo scrivente Consiglio, per far fronte alle richieste sollevate in sede ricorsuale contro le schede di Piano direttore, propone dunque la creazione di un Fondo cantonale per lo sviluppo centripeto, che mira a intervenire finanziariamente a favore dei Comuni chiamati a versare un'indennità ai proprietari toccati da espropriazione materiale – fissata dal Tribunale di espropriazione – per dezonamenti o riduzioni di parametri edilizi.

Questo fondo avrà una dotazione iniziale di 5 milioni di franchi fissata con decreto legislativo e sarà alimentato dai proventi dovuti dal plusvalore di spettanza del Cantone. In funzione dell'andamento delle entrate e delle uscite del fondo, il Consiglio di Stato valuterà negli anni la possibilità di richiedere al Gran Consiglio lo stanziamento di ulteriori crediti per compensare eventuali eccedenze negative del fondo. In caso in cui si realizzino le condizioni per erogare un indennizzo, i Comuni potranno attingere al fondo cantonale per finanziare il 50% dell'importo dovuto al proprietario.

Si è per contro reso necessario modificare la chiave di ripartizione dei proventi derivanti dal plusvalore tra Cantone e Comuni, prevedendo una partecipazione del 50% ciascuno.

### **3.10 Paesaggio**

#### **A. Misure di valorizzazione**

*(Art. 109 LST)*

L'attuale art. 109 cpv. 1 lett. b LST prevede la competenza cantonale per l'applicazione del principio dell'inserimento ordinato ed armonioso (art. 104 cpv. 2 LST) nei casi che riguardano i nuclei, le rive dei laghi e i paesaggi d'importanza federale e cantonale. Con questa formulazione sono stati involontariamente omessi gli insediamenti d'importanza



federale e cantonale, in gran parte – ma non solo – costituiti da nuclei. La nuova formulazione pone rimedio a questa lacuna.

## **B. Commissione del paesaggio**

*(Art. 111 LST)*

Questa norma viene riformulata in modo da adattare, attraverso il regolamento, l'attività della Commissione del paesaggio alla prassi corrente, in cui essa non si esprime sistematicamente su tutti gli strumenti pianificatori, ma soltanto su quelli di grande rilevanza territoriale, analogamente a quanto avviene per i progetti.

### **3.11 Norme transitorie**

*(Art. 117 cpv. 2, 119 LST, 120 LST)*

Queste norme impartiscono i termini indispensabili a garantire l'informatizzazione dei piani regolatori e il loro adeguamento alla LST, nonché le disposizioni transitorie in caso di procedura semplificata pendente prima dell'entrata in vigore del presente pacchetto di modifiche (cfr. supra, 1.2 e 3.3.1, 3.3.2 E).

## **4. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO**

Le modifiche legislative proposte sono coerenti con le linee direttive, segnatamente con le schede di Piano direttore relative alle modifiche delle schede R1 Modello territoriale cantonale, R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili e R10 Qualità degli insediamenti.

L'istituzione del Fondo cantonale per lo sviluppo centripeto comporta l'assegnazione iniziale allo stesso, da parte del Cantone, di un importo pari a 5'000'000.- di franchi. L'importo è posto a carico del conto investimenti del settore 51 "Protezione del territorio". Il fondo sarà alimentato dai proventi derivanti dal plusvalore di spettanza del Cantone. Eventuali aumenti della dotazione iniziale del fondo sono decisi dal Parlamento in funzione dell'andamento delle entrate e delle uscite.

Per quanto riguarda i Comuni, non vi saranno aumenti dei loro oneri finanziari. Inoltre il finanziamento dell'informatizzazione è un compito di diritto federale, il processo è già in corso, per cui non sono previsti aumenti di mezzi finanziari a questo scopo.

La modifica in questione non comporta alcun effetto diretto sul personale.

Lo stanziamento del credito proposto con l'allegato decreto legislativo richiede l'approvazione da parte della maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio (cfr. art. 5 cpv. 3 LGF).

## **5. CONCLUSIONE**

La modifica della legge sullo sviluppo territoriale oggetto del presente messaggio risponde a più bisogni di adeguamento a diversi livelli: la necessità di adeguamento alla LPT e alla LGI, strumenti di pianificazione più efficienti, una maggiore semplificazione e accelerazione delle procedure e l'apporto di dovuti correttivi alle norme rilevati dalla pratica. Chiediamo pertanto la vostra approvazione.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Claudio Zali

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

## **LEGGE**

### **sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST); modifica**

IL GRAN CONSIGLIO  
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 6 febbraio 2019 n. 7630 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

**I**

La legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST) è modificata come segue:

#### **Art. 5 cpv. 1 e 2**

<sup>1</sup>Cantone e Comuni garantiscono una tempestiva informazione e partecipazione della popolazione e delle persone interessate alla pianificazione; se essa comporta effetti territorialmente limitati o concerne aspetti settoriali, può essere circoscritta agli interessati.

<sup>2</sup>La partecipazione è garantita di principio mediante pubblico deposito degli atti, previo avviso, per trenta giorni presso i Comuni interessati; durante questo periodo ognuno può presentare osservazioni o proposte pianificatorie.

#### **Art. 7 (nuovo)**

**Geodati**

Il geodato digitale ha valenza giuridica ed è prevalente rispetto al supporto cartaceo per i piani d'utilizzazione adottati, pubblicati e approvati in forma di geodati.

#### **Art. 11 cpv. 3**

<sup>3</sup>*Abrogato*

#### **Art. 13 cpv. 3**

<sup>3</sup>Contro il contenuto di schede e piani, i Comuni che sono particolarmente toccati e hanno un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione degli stessi e gli altri enti regionali di sviluppo possono presentare ricorso al Gran Consiglio entro quindici giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione.

#### **Art. 21**

**Piano  
dell'urbanizzazione**

Il piano dell'urbanizzazione stabilisce i vincoli della rete delle vie di comunicazione (strade, percorsi pedonali, percorsi ciclabili, posteggi pubblici, ecc.) con le relative linee d'arretramento.

### **Art. 22 cpv. 1**

<sup>1</sup>Il programma d'urbanizzazione stabilisce i comprensori da urbanizzare con la rete delle vie di comunicazione, con la rete di smaltimento delle acque, con la rete e le infrastrutture per l'approvvigionamento idrico e di energie, nonché i termini entro i quali realizzare l'urbanizzazione, tenendo conto dell'evoluzione edilizia del Comune e dello stato dell'urbanizzazione esistente.

### **Art. 25 cpv. 2**

<sup>2</sup>Nel caso di una revisione del piano regolatore e di una variante con domanda di dissodamento o di compenso agricolo, il Municipio sottopone al Dipartimento un piano d'indirizzo per una verifica d'ordine generale; negli altri casi l'esame preliminare è facoltativo.

### **Art. 27 cpv. 2**

<sup>2</sup>Il Municipio lo pubblica per un periodo di trenta giorni previo avviso, trasmesso anche tramite lettera semplice ai proprietari fondiari direttamente toccati in maniera incisiva dai provvedimenti.

### **Art. 28 cpv. 2 e 3**

<sup>2</sup>È legittimato a ricorrere:

- a) ogni cittadino attivo nel Comune,
- b) ogni altra persona o ente particolarmente toccato che abbia un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione del piano.

<sup>3</sup>Si applicano inoltre le disposizioni della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm) relative al ricorso al Consiglio di Stato.

### **Art. 30 cpv. 2 lett. b)**

- b) i già ricorrenti, per le medesime domande presentate davanti al Consiglio di Stato.

### **Art. 33**

#### **Verifica e modifiche**

<sup>1</sup>Il Municipio verifica almeno ogni quindici anni il piano regolatore e decide in merito alla necessità di revisione o di adeguamento.

<sup>2</sup>La sua decisione è trasmessa al Consiglio di Stato, che la verifica dal profilo della legalità e dell'adeguatezza. Se non condivide la decisione comunale, il Consiglio di Stato ha la facoltà di rifiutare l'approvazione di ulteriori varianti, come pure di adottare le misure dell'art. 3 cpv. 3 LST.

<sup>3</sup>Il Piano regolatore può inoltre essere modificato in caso di notevole cambiamento delle circostanze.

## **Art. 34**

### **Principio**

Possono essere sottoposte alla procedura semplificata le modifiche che:

- a) mutano in misura minima una o più disposizioni sull'uso ammissibile del suolo;
- b) comportano correzioni dei limiti di zona determinate da ragioni tecniche;
- c) interessano una superficie di terreno non superiore a 3000 mq oppure
- d) in caso di modifiche che riguardano le reti delle vie di comunicazione, se non è modificata la gerarchia delle strade.

## **Art. 35**

### **Procedura**

<sup>1</sup>Il Municipio elabora la modifica.

<sup>2</sup>Esperita l'informazione e la partecipazione agli interessati, il Municipio adotta e pubblica la modifica per trenta giorni presso la cancelleria comunale.

<sup>3</sup>Contro la modifica è dato ricorso al Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 28.

<sup>4</sup>Trascorsi i termini di pubblicazione gli atti vengono trasmessi al Consiglio di Stato per approvazione ed evasione degli eventuali ricorsi.

<sup>5</sup>Contro la decisione del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo ai sensi dell'art. 30.

<sup>6</sup>La modifica entra in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato. I ricorsi non hanno effetto sospensivo.

## **Art. 41**

### **Spazio riservato alle acque**

Lo spazio riservato alle acque giusta la legislazione federale in materia di protezione delle acque è delimitata dal piano delle zone.

## **Art. 41a (nuovo)**

### **Superfici idonee all'avvicendamento delle colture**

<sup>1</sup>Il censimento raccoglie le informazioni relative alle superfici in zona agricola che presentano le caratteristiche pedologiche e morfologiche tali da adempiere ai requisiti delle superfici per l'avvicendamento delle colture secondo l'art. 26 OPT e il Piano settoriale delle superfici idonee all'avvicendamento delle colture.

<sup>2</sup>Esso è allestito dal Consiglio di Stato e costantemente aggiornato.

## **Art. 50a (nuovo)**

### **Procedura semplificata**

<sup>1</sup>Possono essere sottoposte a procedura semplificata le modifiche ai sensi dell'art. 34 LST.

<sup>2</sup>Il Dipartimento elabora la modifica; esperita l'informazione e la partecipazione agli interessati la trasmette al Consiglio di Stato, che la approva.

<sup>3</sup>La modifica è annunciata dal Dipartimento almeno cinque giorni prima agli albi comunali, sul Foglio ufficiale e nei quotidiani e pubblicata per trenta giorni.

<sup>4</sup>Contro il contenuto della modifica è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, si applica per analogia l'art. 47.

<sup>5</sup>La modifica entra in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato. I ricorsi non hanno effetto sospensivo.

#### **Art. 52 cpv. 2**

<sup>2</sup>Nei casi in cui il piano regolatore prevede gli obiettivi, la destinazione e i parametri della pianificazione particolareggiata, il piano particolareggiato può essere adottato con la procedura semplificata (art. 35).

#### **Art. 53 cpv. 2 lett. d) e e)**

d) il Consiglio di Stato approva il piano particolareggiato, decide i ricorsi, e rilascia l'autorizzazione a costruire con decisione globale. Esso decide i ricorsi contro l'uno e l'altra;

e) per le varianti di progetto che configurano una modifica di secondaria importanza del piano particolareggiato si applica la procedura semplificata (art. 35).

#### **Art. 53a (nuovo)**

##### **Tasse di rilascio**

<sup>1</sup>Per l'esame dei piani particolareggiati quale autorizzazione a costruire, al Cantone e al Comune spetta in parti uguali una tassa del 2 ‰ della spesa prevista, ritenuti un minimo di 300 franchi e un massimo di 15'000 franchi.

<sup>2</sup>Il Municipio e il Dipartimento prelevano inoltre tasse, ciascuno a copertura delle proprie prestazioni e spese per pubblicazioni, perizie, misurazioni, ecc, in aggiunta alle tasse stabilite nel capoverso precedente.

#### **Sezione 6 (nuova)**

#### **Piano particolareggiato cantonale con autorizzazione a costruire**

#### **Art. 55a (nuovo)**

##### **Principio**

<sup>1</sup>Il piano cantonale con autorizzazione a costruire costituisce lo strumento per pianificare e autorizzare la costruzione di edifici e impianti d'interesse cantonale o regionale.

<sup>2</sup>È riservata la legge sulle strade del 23 marzo 1983.

#### **Art. 55b (nuovo)**

##### **Procedura**

<sup>1</sup>Approvati i crediti necessari ed i relativi piani di finanziamento, il Dipartimento dà avvio alla procedura d'approvazione del piano.

<sup>2</sup>Per la procedura d'approvazione del piano si applicano per analogia gli articoli da 17 a 23 e 25, 26 della legge sulle strade del 23 marzo 1983; in subordine quelle della legge di espropriazione dell'8 marzo 1971.

<sup>3</sup>Il piano deve rendere chiaramente comprensibili la natura e l'estensione delle opere oggetto di approvazione; il regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst) stabilisce la forma, il contenuto e gli altri dettagli.

#### **Art. 70a (nuovo)**

##### **c) eccezioni di diritto cantonale**

Il piano di utilizzazione cantonale può limitare o escludere l'applicazione degli art. 24c cpv. 2 e 3 LPT e 37a LPT.

#### **Art. 71**

##### **Menzione a registro fondiario**

L'autorità competente per la restrizione fa menzionare sul fondo interessato a registro fondiario:

- a) l'esistenza di un'azienda accessoria non agricola (art. 24b LPT);
- b) le condizioni risolutive alle quali soggiacciono le autorizzazioni;
- c) gli obblighi di ripristino dello stato legale.

#### **Art. 79 cpv. 2, 3 e 4 (nuovi)**

<sup>2</sup>Il Cantone può concedere ai Comuni un contributo per l'acquisto e la sistemazione di terreni lungo le rive dei laghi e dei fiumi, da destinare a uso pubblico.

<sup>3</sup>Il contributo può ammontare:

- a) al massimo al 70% delle spese per l'acquisto di terreni destinati alla realizzazione o al completamento di passeggiate o sentieri a lago definiti dal piano direttore;
- b) al massimo al 50% negli altri casi.

<sup>4</sup>Le condizioni del contributo cantonale sono stabilite all'art. 116.

#### **Sezione 3 (nuova)**

#### **Garanzia della disponibilità di terreni edificabili**

#### **Art. 87a (nuovo)**

##### **Termine per l'edificazione a) Principio**

Il Comune può prevedere a piano regolatore luoghi strategici per lo sviluppo insediativo ai sensi del piano direttore con l'obbligo per i proprietari di costruire entro un determinato termine.

#### **Art. 87b (nuovo)**

##### **b) Attuazione**

<sup>1</sup>Le condizioni e i tempi di costruzione sono stabiliti in un contratto di diritto pubblico ai sensi dell'art. 76 LST concluso tra il Comune e il proprietario.

<sup>2</sup>In caso di mancato accordo, al Comune è conferito il diritto di espropriazione ai sensi della legge di espropriazione dell'8 marzo 1971, da far valere entro due anni dalla chiusura della negoziazione.

#### **Art. 87c (nuovo)**

#### **c) Inadempimento**

In caso di inadempimento del contratto entro il termine fissato, al Comune spetta il diritto di espropriazione ai sensi della legge di espropriazione dell'8 marzo 1971 da far valere entro due anni dal termine fissato dal contratto di diritto pubblico.

#### **Art. 98 cpv. 1**

<sup>1</sup>I proventi del contributo di plusvalore sono ripartiti fra Comune di situazione del terreno e il fondo cantonale ai sensi dell'art. 98a nella misura del 50% ciascuno.

#### **Art. 98a (nuovo)**

#### **Fondo cantonale per lo sviluppo centripeto**

<sup>1</sup>È istituito un fondo cantonale per lo sviluppo centripeto allo scopo di sostenere finanziariamente i Comuni nei casi previsti dall'art. 98 cpv. 2.

<sup>2</sup>Il fondo ha una dotazione iniziale versata dal Cantone ed è alimentato con i proventi del contributo di plusvalore ai sensi dell'art. 94.

<sup>3</sup>Eventuali aumenti della dotazione iniziale del fondo sono decisi dal Parlamento in funzione dell'andamento delle entrate e delle uscite.

<sup>4</sup>I Comuni beneficiano di un contributo del 50% proveniente dal fondo cantonale quale partecipazione ai costi derivanti da indennità di espropriazione materiale per dezonamenti o riduzioni di parametri edilizi. Le ulteriori condizioni d'accesso al fondo sono specificate tramite RLst.

#### **Art. 109 cpv. 1 lett. b)**

b) i nuclei, le rive dei laghi, nonché i paesaggi e gli insediamenti d'importanza federale e cantonale,

#### **Compiti**

#### **Art. 111**

La Commissione del paesaggio si esprime nei casi previsti dal regolamento o su richiesta del Consiglio di Stato.

#### **Art. 117 cpv. 2 (nuovo)**

<sup>2</sup>Le procedure semplificate ai sensi dell'art. 35 approvate dal Dipartimento al momento dell'entrata in vigore della modifica legislativa del ..., sono concluse in applicazione del diritto anteriore.



<b>Geodati</b>	<b>Art. 119</b> I Comuni si devono dotare di piani regolatori in forma di geodati digitali entro il 1° gennaio 2025.
<b>Adeguamento alla legge</b>	<b>Art. 120</b> I Comuni devono adattare i loro piani regolatori alla presente legge entro il 1° gennaio 2025.

## **II**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

Il Consiglio di Stato ne determina l'entrata in vigore.

## **ALLEGATO**

### **Modifica di leggi**

La legge sul demanio pubblico del 18 marzo 1986 è modificata come segue:

	<b>Art. 25a</b>
<b>Sussidi</b>	Abrogato

Disegno di

## **DECRETO LEGISLATIVO**

**concernente la costituzione di un fondo cantonale di 5'000'000 di franchi per lo sviluppo centripeto**

IL GRAN CONSIGLIO  
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 6 febbraio 2019 n. 7630 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

### **Articolo 1**

Al fondo cantonale per lo sviluppo centripeto, costituito giusta l'art. 98a della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST), è assegnata una dotazione iniziale di 5'000'000.- di franchi. L'importo è posto a carico del conto investimenti del settore 51 "Protezione del territorio".

### **Articolo 2**

<sup>1</sup>Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.