



Adattamento del Piano direttore del Cantone Ticino: Zone per il lavoro e poli di sviluppo economico - PSE (scheda R7) – Esame preliminare

Rif./N. d'incarto: COO.2093.100.5.1053960

1 Introduzione, decorso dell'esame preliminare

Con lettera del 5 giugno 2018, il Cantone Ticino ha chiesto alla Confederazione un esame preliminare delle proposte di modifica alla scheda R7 Poli di sviluppo economico conformemente all'articolo 10 capoverso 3 dell'ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT; RS 700.1). Il presente esame preliminare si basa sulla documentazione seguente:

- Proposte di modifiche del Piano direttore, Scheda R7 Poli di sviluppo economico – maggio 2018
- Rapporto esplicativo, Aree industriali-artigianali e poli di sviluppo economico: analisi e proposta di strategia – maggio 2018

Nell'ambito dell'esame preliminare sono stati consultati, con lettera del 4 luglio 2018, gli uffici federali rappresentati nella Conferenza sull'assetto del territorio (CAT). I seguenti enti si sono espressi su aspetti materiali: Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Ufficio federale dei trasporti (UFT), Ferrovie federali svizzere (FFS), Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) e Ufficio federale della cultura (UFC). Le richieste e le osservazioni di detti servizi sono state integrate nel rapporto d'esame preliminare.

La conformità al diritto dei progetti e degli azionamenti previsti nel Piano direttore viene verificata sommariamente ed eventuali dubbi vanno segnalati con trasparenza. Il Piano direttore approvato dal Consiglio federale serve a fare in modo che, sulla base di considerazioni di ordine territoriale, si giunga celermente a una decisione sui progetti che sia conforme alla legge, vincolante per i proprietari fondiari e che tenga conto delle priorità e delle valutazioni riportate nel Piano direttore. Di per sé, tuttavia, il Piano direttore non funge da garanzia della legalità dei progetti o degli azionamenti di cui sopra.

2 Contenuto e valutazione dell'adattamento del Piano direttore del Cantone Ticino

2.1 Premessa

L'adattamento della scheda R7 ha permesso al Cantone di inserire, nella parte del Piano direttore vincolante per le autorità, una serie di indirizzi generali concernenti le proprie zone per il lavoro. Questi indirizzi, che sono proposti come linee guida per i piani d'utilizzazione dei Comuni, costituiscono invece una condizione sine qua non per i cosiddetti poli di sviluppo economico (PSE), che sono riportati in un elenco generale in cui sono riportati anche i livelli di coordinamento rispettivamente raggiunti. Il Cantone subordina il riconoscimento dello statuto di PSE al soddisfacimento di un ampio ventaglio di criteri e standard elevati sul piano organizzativo. Formula inoltre nuovi compiti per le autorità cantonali (Sezione dello sviluppo territoriale SST, Ufficio per lo sviluppo economico USE e Sezione della mobilità SM), per i Comuni e per gli Enti regionali di sviluppo.

Secondo il Cantone, l'adattamento della scheda R7 «Zone per il lavoro e Poli di sviluppo economico – PSE» integra l'adattamento del Piano direttore «Modifiche in applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT)» sottoposto per esame e approvazione da parte della Confederazione con lettera del 5 luglio 2018. In tale sede, le schede R1, R6 e R10 erano state aggiornate in particolare in relazione ai nuovi requisiti definiti nella revisione del 15 giugno 2012 della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700). Con il rapporto d'esame preliminare relativo a tale adattamento, datato 28 febbraio 2018, la Confederazione ha richiesto al Cantone di inserire nel Piano direttore l'incarico di creare un sistema di gestione a livello regionale delle zone per il lavoro e di definire al contempo il servizio cantonale competente in materia. Avendo optato per una disamina separata del tema rispetto all'adattamento del Piano direttore «Modifiche in applicazione della LPT», il Cantone ha presentato per l'esame preliminare della Confederazione i nuovi contenuti del Piano direttore dedicati alle zone per il lavoro e alla relativa gestione nell'ambito del presente adattamento della scheda R7.

Poiché i contenuti richiesti nel rapporto d'esame preliminare conformemente alla Guida della Confederazione sono tuttavia indispensabili ai fini dell'approvazione del Piano ai sensi della LPT 1, la loro valutazione avverrà direttamente nel contesto dell'approvazione del documento «Modifiche in applicazione della LPT». Nel rapporto d'esame (bozza per la consultazione del Consiglio di Stato), la Confederazione constata l'assenza di indicazioni chiare in riferimento alla gestione delle zone per il lavoro e al servizio cantonale competente in materia. La Confederazione formula pertanto una riserva, imponendo al Cantone di creare – e di integrare nel Piano direttore cantonale entro due anni – un sistema di gestione delle zone per il lavoro a livello regionale e di specificare quale servizio cantonale sarà competente in materia. Questi aspetti devono ancora essere ripresi e confermati nella risposta del Consiglio di Stato nel quadro della consultazione del Cantone. Reputando in aggiunta che le riserve esistenti nelle zone per il lavoro siano molto estese, la Confederazione invita il Cantone a verificare, entro i prossimi due anni, la superficie delle proprie zone per il lavoro, provvedendo se necessario a inserire nel Piano direttore un incarico per il relativo ridimensionamento. Il Cantone dovrà inoltre assicurare la riduzione delle zone per il lavoro sovradimensionate in sede di approvazione dei piani di utilizzazione dei Comuni.

2.2 Valutazione

2.2.1 Indirizzi generali

Gli «Indirizzi generali» contengono, nella parte del Piano direttore vincolante per le autorità, alcuni nuovi principi pianificatori per le zone per il lavoro. In base a questi principi occorre: ottimizzare lo sfruttamento delle zone esistenti (indirizzo a); privilegiare una chiara definizione delle attività ammes-

se (indirizzo b); favorire forme di gestione attiva dei comparti produttivi che contemplino ad esempio determinati criteri di entrata delle attività nel comparto (indirizzo c); sviluppare una mobilità sostenibile, con particolare attenzione ai trasporti pubblici e alla mobilità lenta (indirizzo d); fondare lo sviluppo dei comparti produttivi su un concetto urbanistico (indirizzo e).

La Confederazione accoglie con soddisfazione la priorità assegnata dal Cantone allo sfruttamento delle zone per il lavoro esistenti. Merita una nota positiva, a suo parere, anche la richiesta di una gestione attiva dei comparti produttivi. Nell'ottica di una gestione delle zone per il lavoro ai sensi della LPT 1, manca tuttavia un principio riferito in maniera esplicita alla gestione di tali zone a livello regionale, come pure l'indicazione del servizio cantonale competente. La Confederazione esorta inoltre il Cantone a verificare l'estensione delle sue zone per il lavoro, riducendo quelle sovradimensionate. Come già menzionato in precedenza, il Cantone dovrà quindi tener conto degli incarichi posti della Confederazione nel rapporto d'esame concernente l'adattamento del Piano direttore «Modifiche in applicazione della LPT».

Il Cantone indica, tra gli indirizzi generali, lo sviluppo di una mobilità sostenibile, con particolare attenzione ai trasporti pubblici e alla mobilità lenta. Come debba essere interpretato nel concreto tale indirizzo viene esplicitato nel rapporto esplicativo: per migliorare la situazione del traffico, nella propria strategia in materia di mobilità il Cantone prevede innanzitutto la promozione di alternative al TIM (carpooling, trasporti pubblici, mobilità aziendale, mobilità lenta) e una politica mirata in materia di posteggi. A tali provvedimenti associa una politica dei trasporti basata sul principio di causa-effetto, in virtù del quale chi genera importanti correnti di traffico è tenuto a contribuire al finanziamento dell'offerta di trasporto pubblico tramite il versamento di una tassa di collegamento. Il Cantone constata inoltre come attualmente solo una minima parte delle zone per il lavoro disponga di un allacciamento ottimale alla rete del trasporto pubblico (categorie di qualità A e B), mentre le reti stradali risultano congestionate, soprattutto nelle ore di punta. Esiste quindi un significativo potenziale di miglioramento in termini di accessibilità con i mezzi di trasporto pubblico. La Confederazione accoglie con soddisfazione le misure indicate dal Cantone per promuovere una mobilità sostenibile. Nel contempo, nell'ottica di assicurare un appropriato coordinamento fra insediamenti e trasporti, la Confederazione ritiene necessario definire prescrizioni concrete sull'accessibilità delle zone per il lavoro anche nell'ambito del Piano direttore cantonale, ragione per cui esorta il Cantone a inserire nella scheda R7 dei requisiti minimi chiari in materia di allacciamento alle reti di mobilità delle zone per il lavoro, focalizzando l'attenzione sul trasporto pubblico.

Richiesta di modifica: Il Cantone è chiamato a definire dei requisiti minimi chiari in materia di allacciamento alle reti di mobilità delle zone per il lavoro, tenendo conto in particolare dell'accessibilità con i mezzi di trasporto pubblico.

Le FFS richiamano l'attenzione sul fatto che, oltre alla mobilità sostenibile per il traffico viaggiatori, deve essere preso in considerazione anche il traffico merci. Secondo le FFS, sarebbe pertanto auspicabile inserire nel Piano direttore cantonale un principio pianificatorio che vada in questo senso. Le FFS rimandano anche alla «Concezione del trasporto di merci per ferrovia», di cui il Cantone deve tenere debitamente conto nel proprio Piano direttore nonché garantire che i Comuni ne tengano conto nei piani di utilizzazione.

L'UFT segnala che l'ordinazione di servizi di trasporto pubblico spetta congiuntamente alla Confederazione e al Cantone. Per un ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria è richiesta invece una decisione del Parlamento nell'ambito di una fase del programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF).

2.2.2 Poli di sviluppo

Negli indirizzi di cui ai punti 2.3 – 2.6 il Cantone definisce in modo esaustivo le condizioni quadro per l'inserimento di un PSE nel Piano direttore. I requisiti che disciplinano l'inclusione di un progetto nei singoli livelli di coordinamento sono descritti nel dettaglio. Per inserire un PSE con il grado «Dato acquisito», il Cantone esige dalle parti coinvolte un impegno formale ad attenersi agli standard organizzativi e di sviluppo di cui al punto 2.3 del Piano direttore cantonale («PSE: criteri di riconoscimento»). Tra questi criteri figurano, ad esempio, la definizione di una strategia e di misure d'attuazione per una mobilità sostenibile o l'esistenza comprovata di un concetto urbanistico. La Confederazione accoglie con soddisfazione queste indicazioni del Piano direttore, giudicandole uno strumento adeguato per la gestione dei poli di sviluppo economico.

Alla sezione «3. Misure» il Cantone fornisce un elenco dei propri PSE, indicando per ciascuno il livello di coordinamento raggiunto. Poiché tuttavia né il Piano direttore né il rapporto esplicativo descrivono in alcun modo le singole ubicazioni, non c'è modo di verificare se quelle già incluse come «Dato acquisito» e approvate dal Consiglio federale siano o meno state coordinate a livello di Piano direttore e soddisfino pertanto i nuovi requisiti previsti per l'iscrizione in questa categoria. La Confederazione fa notare che, in futuro, sarà possibile definire i PSE come dati acquisiti solo se sarà stato dimostrato l'avvenuto coordinamento territoriale (sotto forma di chiarimenti, incl. cartina/perimetro) ovvero, in particolare, se verranno fornite di volta in volta informazioni adeguate ai vari livelli gerarchici in riferimento ai settori insediamenti (compreso eventualmente l'ISOS), paesaggio e trasporti.

Richiesta di approfondimento futuro: nei casi in cui in futuro si inserisca un PSE con il grado «Dato acquisito», occorrerà fornire chiarimenti atti a documentarne l'avvenuto coordinamento territoriale.

Per quanto concerne l'attribuzione del livello di coordinamento «Informazione preliminare» al PSE Saleggi / Zandone, va notato che l'attuale zona industriale di Zandone nel Comune di Losone è situata integralmente all'interno del perimetro dell'oggetto n. 1806 dell'IFP, ragione per cui – come evidenziano la CFNP e l'UFAM – un eventuale ampliamento del PSE e della zona industriale **potrebbe** essere in contrasto con gli obiettivi di protezione dell'IFP. Ai sensi dell'articolo 7 dell'ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali, nell'ambito della successiva pianificazione sarà dunque necessario verificare se sia possibile migliorare la situazione esistente **attraverso** misure concrete.

Per quanto riguarda il PSE Stazione FFS Lugano-Città alta, per il quale è parimenti previsto il livello di coordinamento «Informazione preliminare», la Confederazione richiama l'attenzione sul fatto che la stazione ferroviaria di Lugano e le aree adiacenti, sia sovrastanti che sottostanti, figurano nell'ISOS con differenti obiettivi di conservazione, obiettivi dei quali bisognerà tenere conto il più possibile nell'ambito della successiva pianificazione.

Incarico per la pianificazione successiva: nell'ambito della pianificazione successiva, occorrerà tenere conto il più possibile degli obiettivi di conservazione previsti nell'ISOS per la stazione ferroviaria di Lugano e i territori adiacenti.

La distribuzione territoriale delle zone per il lavoro e dei PSE all'interno del Cantone viene illustrata nel rapporto esplicativo (fig. 1, pag. 6), ma nessuna modifica in tal senso è stata apportata al Piano direttore, né nella rappresentazione grafica né nella cartina di cui all'Allegato II. Ciò sarebbe tuttavia opportuno sulla scia dell'aggiornamento della sezione «Misure». Per garantire la corrispondenza tra la parte testuale e la rappresentazione grafica del Piano direttore, è dunque necessario che il Cantone provveda a rielaborare anche la rappresentazione grafica e l'Allegato II.

Richiesta di modifica: la rappresentazione grafica del Piano direttore e la cartina nell'Allegato II devono essere aggiornate in linea con le nuove indicazioni inserite nella parte testuale del Piano direttore.

In fase di rielaborazione della scheda, il Cantone viene invitato a tenere conto degli incarichi impartiti e delle ulteriori richieste avanzate nei suoi confronti in questa sede.

Ufficio federale dello sviluppo territoriale



Dott.ssa Maria Lezzi
Direttrice

Ittigen, 15 aprile 2019