

Il Consiglio di Stato

Signor
Marco Noi
e cofirmatari
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione n. 127.22 del 25 ottobre 2022 L'ARE "bacchetta" il Cantone sulla pianificazione. Cosa succede ora?

Signore deputate e signori deputati,

l'interrogazione in oggetto solleva la questione delle modifiche imposte dal Consiglio federale (CF) alle schede R1, R6 ed R10 del Piano direttore cantonale (PD). Da una parte, per la valutazione del dimensionamento delle zone edificabili di tutto il Cantone, il CF ha deciso di adottare le prognosi demografiche secondo i dati dell'Ufficio federale di statistica UST del 2020 (scenario demografico alto) invece di quelli del 2015 (scenario demografico medio) che sono stati adottati dal Cantone anche per definire le strategie e le misure confluite nel PD. Dall'altra, non è entrato nel merito della validità del metodo con cui il Cantone prevede di valutare il dimensionamento delle zone edificabili di ogni singolo Comune (allegato 2 della scheda R6). Ponete dunque una serie di domande sulle conseguenze di queste decisioni per il Canton Ticino.

Prima di entrare nel merito delle domande, lo scrivente Consiglio ritiene necessario esprimere la sua posizione sulle decisioni prese dal governo federale e informare su come intende procedere nell'applicazione del PD, in particolare per quanto riguarda i compiti dei Comuni.

In generale

Con l'approvazione della modifica della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) nel 2013, la popolazione svizzera ha sancito alcuni principi fondamentali, tra cui quello della separazione più rigorosa del territorio tra le aree edificabili e quelle non edificabili. Su questa base, per evitare la dispersione degli insediamenti, Cantoni e Comuni sono tenuti a garantire che la disponibilità di zone edificabili corrisponda a quella necessaria a far fronte al prevedibile fabbisogno per i successivi 15 anni per abitazioni, aree lavorative e superfici costruite per altri scopi.

Ogni Cantone è stato dunque chiamato ad adattare la propria legislazione e il proprio Piano direttore per garantire questi obiettivi.

L'approvazione del CF che qui ci interessa tocca in particolare i dati utilizzati per le prognosi di evoluzione della popolazione e dei posti di lavoro nonché la metodologia di calcolo per raffrontare tali prognosi con la disponibilità di superfici edificabili. Da tale

raffronto si può ricavare il *tasso di sfruttamento delle zone edificabili complessive di tutto il Cantone* (secondo la metodologia federale) per il quale valori inferiori al 100% indicano che le aree edificabili sono sovradimensionate oppure il *grado di dimensionamento dei PR di ogni singolo Comune* (secondo la metodologia cantonale) per il quale sono i valori superiori al 100% ad indicare che il PR è sovradimensionato. Di converso, valori superiori al 100% secondo la metodologia federale e valori inferiori al 100% secondo quella cantonale indicano la necessità di aumentare la capacità delle zone edificabili.

Scenario demografico federale e metodo di calcolo dell'ARE

Il CF ha ritenuto che per la valutazione del dimensionamento delle zone edificabili a scala cantonale secondo il metodo dell'ARE deve essere utilizzato lo scenario demografico "alto" più recente dell'UST, pubblicato nel 2020. Risulta pertanto che il Ticino è l'unico Cantone che deve confrontarsi con scenari demografici diversi rispetto agli altri Cantoni ragione per cui lo scrivente Consiglio ha contestato tale imposizione nella sua lettera n. 4138 del 31.08.2022. In particolare ha chiesto che fosse confermato lo scenario "medio" UST 2015 così da garantire parità di trattamento e coerenza complessiva dello sviluppo insediativo all'interno del territorio nazionale e questo indipendentemente dal fatto che il processo democratico abbia portato la Confederazione ad esprimersi sul PD solo nel 2022.

Il Consiglio di Stato (CdS) ribadisce la sua contrarietà verso questa decisione dell'ARE per più ragioni esposte di seguito e sino a risoluzione di questo contenzioso, rilevato anche da atti parlamentari federali, non si attiverà per la concretizzazione delle differenze che l'applicazione delle diverse metodologie comporterebbe in termini di contenibilità dei PR comunali.

Va pure considerato che il valore assoluto attribuito dall'ARE agli scenari demografici è eccessivo specie se gli stessi prolungano sui prossimi 20/30 anni dinamiche sociali ed economiche di minor crescita osservate solo negli ultimi 5 anni. Infatti lo scenario alto UST 2020 prevede una crescita della popolazione molto più contenuta dello scenario medio UST 2015 (9'000 abitanti circa al 2030 e 14'000 al 2040, invece di 46'000 rispettivamente 66'000), perché proietta nel futuro la momentanea diminuzione della popolazione avvenuta fra il 2016 e il 2020 a causa del saldo negativo fra partenze ed arrivi, mentre dal 2021 la popolazione è di nuovo in crescita¹. A comprova del carattere volatile degli scenari demografici considerati, basta confrontare lo scenario medio UST del 2015 con la popolazione residente permanente al 31.12.2021: in 19 Cantoni essa risulta inferiore rispetto a quella stimata nel 2015. In generale una previsione di lungo periodo è sempre molto volatile e deve essere, di conseguenza, considerata con debita attenzione se foriera di provvedimenti assai incisivi nell'uso del territorio.

L'ARE ritiene che ogni 5 anni, ovvero secondo il ritmo di pubblicazione dei nuovi scenari da parte dell'UST, i Cantoni debbano verificare se le misure iscritte nel proprio PD siano ancora attuali. I servizi del Dipartimento del territorio (DT) hanno già fatto presente all'ARE che malgrado la volatilità delle prognosi di crescita un simile approccio è pure difficilmente sostenibile ed attuabile. Non è infatti razionale che le azioni e gli sforzi intrapresi da Cantoni e Comuni per adeguare i loro strumenti pianificatori ai sensi dell'art. 15 LPT siano rimessi in discussione ogni 5 anni. Ciò risulterebbe peraltro contrario al

¹ <https://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/index.php?fuseaction=temi.tema&prold=32&p1=33>

principio della stabilità del diritto e creerebbe incertezza negli organi cantonali e comunali preposti ad applicare la LPT, provocando esitazioni e ritardi nelle procedure.

Occorre pure tener conto che il metodo di verifica del dimensionamento delle zone edificabili dell'ARE è privo di qualsiasi aspetto di carattere progettuale, che invece deve essere insito nella pianificazione territoriale. Ad esempio, esso perpetua l'indebolimento dei Comuni delle zone del retroterra e della montagna che hanno conosciuto un declino demografico negli ultimi anni e di riflesso, nel caso che ci concerne e con le debite proporzioni, anche di quello dell'intero Cantone rispetto ad altri Cantoni svizzeri. Il CdS ha invece sempre sostenuto, con le schede R1, R6 ed R10, l'obiettivo di mantenere e se possibile sostenere una crescita di unità insediative in queste regioni, anche attraverso la politica economica regionale e più in particolare la valorizzazione delle regioni periferiche a potenziale inespresso, attraverso il supporto all'elaborazione di masterplan regionali volti a definire una visione di sviluppo sul medio-lungo termine. Un'adeguata decentralizzazione degli insediamenti e delle attività economiche è uno degli obiettivi della pianificazione territoriale (art. 1, cpv. 2, lett. c LPT) che però è assente nella visione qui adottata dalla Confederazione.

Nella lettera del 31.08.2022 citata precedentemente, lo scrivente Consiglio ha chiesto che, se il rifiuto dell'ARE nell'accettare di considerare lo scenario medio federale 2015 fosse insormontabile per lo meno accettasse di usare per il proprio calcolo lo scenario alto USTAT 2021. Questo, oltre ad essere più attuale, tiene conto delle minori partenze verso l'estero e verso il resto della Svizzera avvenute dal 2016 e prevede una crescita di circa 30'000 abitanti al 2040 e 39'000 abitanti al 2050. Questa richiesta scaturisce dal fatto che l'art. 5 cpv. 2 dell'*Ordinanza federale sulla pianificazione del territorio* permette l'uso di scenari demografici diversi (e più alti) dello scenario federale, se sono plausibili. Malgrado i servizi del DT abbiano mostrato che ciò è il caso per il Canton Ticino (in particolare una ripresa della crescita demografica negli ultimi anni e uno sviluppo dei posti di lavoro molto forte), l'ARE non ha accettato la richiesta, adducendo la motivazione che lo sviluppo in corso non è ancora stato abbastanza confermato dai fatti. Il CdS ritiene questa risposta incomprensibile poiché se da un lato la Confederazione pretende l'utilizzo degli ultimi dati a disposizione, dall'altro giudica che gli ultimi dati, cioè quelli cantonali, non siano sufficientemente solidi, senza tuttavia motivare oggettivamente tale posizione.

Scenario demografico e metodo di calcolo cantonali

In virtù delle competenze in materia di pianificazione del territorio attribuite dalla LPT ai Cantoni, questi sono liberi di usare un proprio metodo di calcolo per il dimensionamento delle zone edificabili a scala comunale. Il CF ha accettato che per questo calcolo il Ticino usi lo scenario alto elaborato dall'USTAT nel 2021 e l'ha inserito d'ufficio nella scheda R1 del PD. Allo stesso tempo il CF ha deciso di non entrare nel merito della validità del metodo di calcolo cantonale e di non considerarlo vincolante per il proprio giudizio, in virtù, appunto, del margine di manovra e delle competenze in materia di pianificazione del territorio attribuite ai Cantoni.

Effetti sui Comuni

L'utilizzo degli scenari demografici che prevedono una minor crescita rispetto a quelli del 2015 porta, ovviamente, ad un risultato diverso del grado di dimensionamento delle zone edificabili definite nei PR vigenti dei singoli Comuni. Questo non significa ancora che ci si trovi confrontati con un generale sovradimensionamento delle zone edificabili

medesime, tanto più che, contrariamente a quanto affermato dal CF nel suo comunicato stampa, tanto più che l'utilizzo dello scenario cantonale alto applicato al metodo federale renderebbe il presunto sovradimensionamento delle zone edificabili del cantone più contenuto, avvicinando il tasso di sfruttamento al 100% (97.6%).

Ritenuto che le prognosi di crescita più recenti, federali e cantonali, si fondano sull'andamento degli ultimi 5 anni e che lo stesso è stato anomalo rispetto al trend dei 15 anni precedenti, una loro pedissequa applicazione a sostegno di misure per i prossimi 15-20 anni incentrate su aspetti quantitativi e non qualitativi rischierebbe di portare, in alcuni casi, all'adozione di vincoli incisivi sulla proprietà privata che potrebbero essere però private della loro giustificazione nel breve termine.

Per questi motivi lo scrivente Consiglio è dell'avviso che, nel calcolo del dimensionamento dei PR che i Comuni sono chiamati a svolgere entro la fine del 2023, alla prognosi di crescita statistica possa essere applicato un correttivo considerando i dati del 2015 e soprattutto l'andamento registrato per ogni Comune negli ultimi due anni ovvero il 2021 e 2022.

Preme qui sottolineare che il calcolo del dimensionamento in questione resta un calcolo teorico e che il DT non è chiamato a verificarne l'esattezza numerica, ma la sua plausibilità.

Certo è che per i Comuni per i quali il PR vigente risulta sovradimensionato anche applicando le prognosi di crescita più favorevoli, ovvero quelle del 2015, l'adozione di provvedimenti di contenimento delle riserve della zona edificabile risulterà necessario.

Giova ricordare comunque che gli obiettivi della LPT non sono di mera natura quantitativa. Infatti l'intero processo messo in atto a livello federale e cantonale persegue anche l'obiettivo di portare qualità all'interno della zona insediativa attraverso la definizione di scelte pianificatorie, misure e norme nei piani regolatori comunali. Queste possono assumere diverse forme e modalità, a dipendenza della situazione territoriale, economica e sociale del singolo Comune nel contesto in cui si situano (centri urbani, aree suburbane e periurbane, retroterra e montagna). Ragione per cui il riorientamento delle riserve della zona edificabile, se necessario e comunque corrispondente ad obiettivi di sviluppo di qualità (preservare i luoghi sensibili), può passare attraverso l'adozione di misure mirate per salvaguardare i terreni in vista della precisazione dei vincoli con le successive procedure di modifica del PR comunale.

L'individuazione di queste misure non può che avvenire sulla base di due tipi d'informazione: da una parte, la fotografia della situazione delle zone edificabili, ovvero il compendio dello stato dell'urbanizzazione e il conseguente calcolo del dimensionamento del PR, dall'altra, la visione, il progetto del futuro assetto urbanistico-territoriale del Comune tramite il *Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità* (PAC) che individui i luoghi più adatti per essere sviluppati in termini edificatori e quelli che per contro meritano di essere salvaguardati.

Ad oggi i servizi del DT hanno ricevuto un numero esiguo di calcoli del dimensionamento del PR e di PAC, per cui non è oggettivamente possibile trarre delle conclusioni sulla situazione generale e sulle misure da intraprendere per ricondurre, dove necessario, le zone edificabili al rispetto dell'art. 15 LPT.

Come primo passo, i Comuni sono dunque tenuti ad allestire la contenibilità ed il compendio entro la fine del 2023 (ai sensi del punto 4.1.a della scheda R6) e a impostare l'allestimento del PAC. Questi due documenti sono di carattere conoscitivo e progettuale e non impongono oneri ai proprietari.

Il DT, da parte sua, verificherà la plausibilità dei calcoli di contenibilità. Si ribadisce che per le prognosi demografiche sarà applicato lo scenario alto cantonale 2021 con i correttivi di cui sopra e non lo scenario alto federale 2020. Ad ogni Comune sarà fornita la propria prognosi statistica. In secondo luogo si applicheranno i principi della scheda R1 volti a garantire uno sviluppo in tutte le regioni del Cantone, calibrati sulla tipologia di spazi funzionali e sulle vocazioni degli agglomerati. In terzo luogo si terrà conto delle più recenti dinamiche demografiche ed economiche e della necessità di rapportarsi al futuro con uno spirito progettuale.

Solo in base ai risultati di queste analisi ed alle strategie e misure individuate nei PAC, ogni Comune adotterà le misure di salvaguardia della pianificazione se necessarie per raggiungere gli obiettivi di corretto dimensionamento dei PR o anche solo per rispondere ad obiettivi di riorganizzazione del territorio insediativo secondo i principi di sviluppo centripeto di qualità.

In un terzo momento, sulla base della contenibilità e dei PAC i Comuni svolgeranno i lavori di aggiornamento dei PR, potendo contare sul precedente lavoro di discussione e scambio con il DT.

Il DT, tramite i propri servizi, organizzerà una prima serie di incontri con i Comuni.

Fatta questa premessa, rispondiamo come segue alle domande poste:

1. L'ARE potrebbe cassare la scelta del Gran Consiglio di allentare i criteri di contenibilità e il calcolo del fabbisogno considerando il tentativo un'elusione della LPT?

Il CF, con la sua decisione e le modifiche d'ufficio ivi contenute, ha approvato definitivamente le schede di PD R1, R6 e R10. I metodi di calcolo definiti nelle schede possono essere utilizzati. La confederazione verificherà che i risultati effettivi siano coerenti con la legislazione federale.

2. In generale, quali ricadute il Consiglio di Stato pensa possano avere le decisioni dell'ARE sulla pianificazione cantonale e comunale?

Il CdS intende far uso di tutto il margine di manovra concesso ai Cantoni in ambito di pianificazione del territorio per raggiungere gli obiettivi della LPT, prendendo in considerazione le condizioni quadro territoriali, economiche e sociali del Cantone e dei Comuni e garantendo loro un dialogo continuo nell'applicazione del PD.

3. Sulla base del sovradimensionamento rilevato dalla Confederazione è possibile fare una stima dell'ampiezza delle riserve edificatorie che dovranno essere ridotte attraverso dezonamenti e/o riduzione di indici edificatori?

Come detto in premessa, l'ubicazione, la tipologia e l'entità del sovradimensionamento non sono note e le misure da intraprendere nei piani regolatori vanno definite in base ai dati della contenibilità e del compendio nonché all'assetto urbanistico futuro del territorio comunale stabilito mediante il PAC.

- 4. Non teme il Consiglio di Stato che vi possa essere nei prossimi anni un incremento anomalo del consumo di territorio per anticipare possibili dezonamenti di terreni edificabili liberi oppure possibili riduzioni di indici edificatori nei terreni sotto-sfruttati? In caso affermativo, come pensa di agire? Per evitare l'assalto alla diligenza non ritiene che si debba fare un uso maggiore delle zone di pianificazione fintanto che i piani regolatori comunali saranno stati adattati?**

Come già risposto a precedenti atti parlamentari, ricorrere all'istituzione di zone di pianificazione generalizzate, senza conoscere il reale stato delle zone edificabili a scala di quartiere e senza avere sviluppato un progetto urbanistico che individui i comparti da salvaguardare in vista di un cambiamento del loro assetto insediativo, non è una misura proporzionata. Essa rischia quindi di non reggere ad eventuali contestazioni che provocherebbero ulteriori lungaggini procedurali ed oneri amministrativi.

- 5. È sicuro il Consiglio di Stato che i criteri fissati negli allegati 1 e 2 della scheda R6 possano essere accettati dall'ARE quali criteri plausibili per il calcolo di fabbisogno e contenibilità dai PR, in modo che i Comuni non debbano ritrovarsi in un futuro a dover rifare i calcoli?**

Vedere risposta alla domanda n. 1.

- 6. Non ritiene il Consiglio di Stato necessario contattare l'ARE prima che i Comuni inizino il calcolo del loro fabbisogno e della contenibilità dei propri PR, per comprendere se i criteri fissati dal Gran Consiglio possano essere accettati e a quali condizioni oppure se debbano essere applicati criteri più stringenti?**

Hanno già avuto luogo delle discussioni fra l'ARE e i servizi del DT, durante i quali l'ARE ha ribadito di non voler entrare nel merito del dettaglio del metodo di calcolo cantonale. Ciò che conta sono le misure che saranno intraprese nell'ambito dei piani regolatori.

- 7. Considerato che saranno necessari dezonamenti più ampi, come ritiene di procedere il Consiglio di Stato con il fondo di compensazione? Non ritiene che si debba dotarlo di mezzi finanziari maggiori?**

L'assunto secondo cui saranno necessari dezonamenti più ampi non è dimostrato. Come già risposto ad altri atti, ricordiamo inoltre che i 5 milioni di franchi rappresentano solo una dotazione iniziale che potrà essere aumentata in base all'andamento delle entrate e delle uscite del fondo, chiedendo i relativi crediti al Gran Consiglio, che in questo modo avrà pure la possibilità di essere reso edotto ed esprimersi sull'andamento dei lavori di aggiornamento dei piani regolatori. In ogni caso, a seguito di una decisione di indennizzo, il proprietario di un sedime avrà diritto allo stesso indipendentemente dalla disponibilità del fondo. Lo Stato sarà chiamato a riconoscere quanto dovuto.

8. Che effetti hanno i calcoli demografici scelti come riferimento dall'ARE sui differenti piani di agglomerato per quanto riguarda gli insediamenti?

I criteri che fanno stato per i programmi d'agglomerato sono, da una parte, la ripartizione dello scenario demografico alto cantonale stabilito nella scheda R1, dall'altra, le indicazioni di sviluppo per spazio funzionale stabilite nelle singole schede sugli agglomerati, ovvero RM2 per il Locarnese, RM3 per il Luganese, RM4 per il Bellinzonese ed RM5 per il Mendrisiotto.

9. Dai pianificatori giungono segnali a volte preoccupanti. Non pare che vi siano risorse sufficienti, in termini di unità lavorative e mezzi finanziari, per far fronte all'immane lavoro che attende Cantoni e Comuni. Il Consiglio di Stato condivide questa percezione e in caso affermativo come intende far fronte a questa urgenza?

Il CdS non dispone di dati concreti che testimonino di un'effettiva mancanza di risorse. Certo è che Comuni e pianificatori sono a conoscenza sin dal 2018 (data dell'adozione delle schede del PD da parte del CdS) del lavoro da svolgere; quattro anni appaiono un tempo congruo per pianificare le necessarie risorse umane e finanziarie. Stesso discorso vale per l'informatizzazione dei PR, che agevola di molto la valutazione della contenibilità e la revisione degli stessi. Il DT ha sensibilizzato i Comuni sulla necessità di passare gradualmente alla digitalizzazione dei PR sin dal 2009 attraverso una direttiva. Nella LST sono stati fissati due termini a questo scopo: il 2017 per la consegna di varianti di PR solo in forma digitale e il 2025 per la completa informatizzazione dei PR. Ad oggi solo il 50% circa dei PR lo sono.

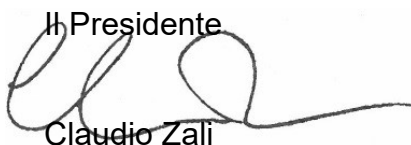
Conclusione

In conclusione questo Consiglio desidera sottolineare nuovamente come per l'applicazione dei principi votati dalla popolazione svizzera non si possano applicare in modo acritico numeri e formule ma che vada svolto un lavoro – certamente impegnativo – di analisi della situazione, di previsioni ragionevoli e di progettualità condivisa affinché il nostro territorio e la nostra società possano trarre i giusti benefici da una pianificazione oculata degli utilizzi e la stessa non diventi un ostacolo allo sviluppo del nostro Cantone.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 16 ore.

Vogliate gradire, signore deputate e signori deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Claudio Zali

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

RG n. 6376 del 21 dicembre 2022

Copia a:

- Dipartimento del territorio - Direzione (dt-dir@ti.ch)
- Dipartimento delle finanze e dell'economia - Direzione (dfe-dir@ti.ch)
- Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità (dt-dstm@ti.ch)
- Divisione delle risorse (dfe-dr@ti.ch)
- Divisione dell'economia (dfe-de@ti.ch)