

Numero
6377

aa

0

Bellinzona
21 dicembre 2022

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signore
- Tamara Merlo
- Maura Mossi Nembrini
Per Più Donne
Deputate al Gran Consiglio

Interrogazione n. 128.22 del 28 ottobre 2022 **I ticinesi devono temere per i loro terreni?**

Signore deputate,

partendo dall'approvazione federale delle schede R1, R6 ed R10 del Piano direttore cantonale (PD), nell'ambito della quale il Consiglio federale (CF) ha imposto una serie di modifiche volte, a suo modo di vedere, a ridimensionare in maniera più incisiva di quanto adottato dallo scrivente Consiglio e dal Parlamento cantonale le potenzialità edificatorie, nella vostra interrogazione sollevate due questioni. Da una parte, il potenziamento del fondo cantonale di 5 milioni di franchi destinato ad eventuali indennizzi dei proprietari dei fondi toccati dalle misure di contenimento. Dall'altra le conseguenze del sovradimensionamento delle zone edificabili (e delle misure da intraprendere per contenerle) per rapporto alla realtà socio-economica del Cantone.

Prima di entrare nel merito delle domande poste, 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.

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

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

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 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. Non crede il Consiglio di Stato che sia giunta l'ora di prendersi a carico il compito?

Il compito di pianificare secondo i nuovi principi sanciti dalla rinnovata LPT è stato assunto da Cantone e Comuni e i lavori sono in corso.

2. Alla luce del Rapporto dell'ARE e della quantità di terreni a cui togliere o ridurre l'edificabilità, quanto pensa che durerà il fondo previsto dal Canton Ticino, che oggi è di soli 5 milioni?

Non è possibile stimare ad oggi le conseguenze dell'applicazione della LPT, della LST e delle schede di PD appena approvate. Una valutazione sarà possibile solo con un'analisi approfondita della contenibilità, del rapporto tra disponibilità di terreni edificabili e prognosi di crescita nonché delle misure concrete e del valore dei terreni interessati.

3. Non crede il Consiglio di Stato che il fondo andrebbe da subito aumentato ad almeno 50 milioni di franchi, come già chiesto oltre un anno fa con un emendamento di Più Donne?

Come già risposto ad altri atti, ricordiamo 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.

4. Come giudica il Consiglio di Stato la prospettiva per il nostro Cantone sotto il duplice aspetto dell'invecchiamento della popolazione e della diminuzione della crescita dei posti di lavoro?

Come detto in premessa, l'ubicazione, la tipologia e l'entità delle misure da intraprendere nei PR potrà essere chiarita solo dopo avere a disposizione i dati della contenibilità e del compendio e definito l'assetto urbanistico futuro del territorio comunale. L'affermazione sul rallentamento della crescita dei posti di lavoro va comunque rettificata. I dati dell'UST² mostrano infatti che ad eccezione di alcune fasi (2008 e 2020 le più recenti) i tassi di crescita sono sempre positivi e dal 2021 anche relativamente elevati. Diverso è il discorso per le persone occupate e, in particolare, per i residenti, la cui evoluzione dal 2017 è quasi sempre negativa³. Ciò è dovuto al fatto che sempre più persone hanno lasciato il mondo del lavoro (tendenza che si accentuerà a causa dell'avvicinamento alla pensione della generazione dei cosiddetti baby boomer), che sempre meno giovani (viste la demografia cantonale e l'allungamento dei percorsi formativi) e migranti (viste le dinamiche migratorie) vi accedono. Di conseguenza negli ultimi anni i posti di lavoro liberati e creati sul mercato del lavoro ticinese sono stati occupati principalmente da lavoratori frontalieri.

5. Lo spopolamento delle valli sarà aggravato dallo "sviluppo centripeto"?

Lo sviluppo insediativo centripeto non mira a concentrare l'edificabilità unicamente nei centri e negli spazi urbani. Secondo la scheda R1 esso va perseguito in tutti gli spazi funzionali del nostro Cantone, quindi anche del periurbano, nel retroterra e nella montagna. In particolare nei Comuni del retroterra e della montagna l'obiettivo è quello di mantenere e se possibile potenziare il numero di abitanti. Anche nei Comuni del periurbano, del retroterra e della montagna vi sono luoghi strategici da sviluppare dal profilo insediativo, seppur con peculiarità e contenuti differenti rispetto ai Comuni del centro e del suburbano: centri di paese, ubicazioni di fermate del TP con una certa intensità d'uso commisurata alla realtà locale, luoghi in cui si situano piccoli commerci, esercizi pubblici, attività lavorative di vario tipo, centri sportivi ecc. A questo obiettivo soggiace una politica di sviluppo decentrato del Cantone, calibrato in base alle caratteristiche e alle vocazioni locali a cui contribuisce la politica economica regionale e

²<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banquesdonnees/donnees.assetdetail.23487531.html>

³ https://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/allegati/tabella/T_030202_15C.xlsx

RG n. 6377 del 21 dicembre 2022

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.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 8 ore.

Vogliate gradire, signore deputate, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Claudio Zali

Il Cancelliere



Arnaldo Coduri

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)