

# Messaggio

numero  
**8496**data  
23 ottobre 2024competenza  
DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

## **Rapporto sulla mozione del 15 aprile 2024 presentata da Gianluca Padlina e Omar Terraneo “Per una modifica urgente del metodo di verifica del dimensionamento delle zone edificabili dei Comuni ticinesi stabilito negli allegati 1 e 2 della Scheda R6 del Piano direttore cantonale - Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili”**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

abbiamo valutato la mozione 15 aprile 2024 presentata da Gianluca Padlina e Omar Terraneo, con la quale i mozionanti chiedono al Consiglio di Stato di modificare gli allegati 1 e 2 della scheda R6 del piano direttore (PD), per impiegare un diverso parametro nel calcolo relativo alle riserve presenti nelle zone edificabili.

### **1. PREMESSA**

- a. La mozione è sostanzialmente motivata dalla preoccupazione – desunta da molteplici *indicazioni e indiscrezioni* – di *notevoli sovradimensionamenti* nelle zone edificabili dei piani regolatori comunali (mozione, pag. 11). Questi sovradimensionamenti sarebbero causati dalla modifica degli scenari demografici di sviluppo, imposti dal Consiglio federale, e soprattutto dalle modalità di calcolo delle riserve (mozione, pag. 11). Questo calcolo si fonderebbe su una serie di *assunti e grossolane approssimazioni* e porterebbe a *risultati manifestamente insostenibili* (mozione, pag. 12). Insostenibili sarebbero in particolare sovradimensionamenti teorici superiori al 150%, laddove vi sarebbe il caso di un Comune con un sovradimensionamento teorico del 600%, che dovrebbe di conseguenza *dezonare tutti i fondi liberi* (mozione, pag. 12 nota 18). Secondo la mozione, il metodo di calcolo delle riserve sarebbe stato scelto dal Consiglio di Stato in maniera autonoma, in un momento in cui non sembrava che il Canton Ticino fosse sovradimensionato (mozione, pag. 4). Il sovradimensionamento cantonale sarebbe una novità del luglio 2018 (mozione, pag. 6). In questo contesto, il Gran Consiglio sarebbe stato chiamato ad esprimersi senza conoscere l'entità di dezonamenti, riduzione di indici e costi che si potrebbero rendere necessari (mozione, pag. 8). La proposta della mozione viene quindi formulata allo scopo di rispondere alle preoccupazioni per possibili dezonamenti, rispettivamente per drastiche riduzioni degli indici edificatori, come anche alle richieste di sospensioni di domande di costruzione che sarebbero pervenute dal Dipartimento del territorio (mozione, pag. 16). Non essendovi alcuna possibilità di scostarsi dalle previsioni statistiche definite in maniera vincolante dall'autorità federale, la mozione propone di agire sul calcolo

delle riserve, che rientrerebbe nell'autonomia cantonale (pag. 16). Aumentando le superfici occupate per abitante si otterrebbe una diminuzione delle riserve e, conseguentemente, la riduzione del sovradimensionamento delle zone edificabili.

- b. Prima di rispondere nel dettaglio alla mozione, sono necessarie alcune considerazioni di fondo.

L'esistenza di numerosi comuni ticinesi con zone edificabili sovradimensionate non è una sorpresa, ma un fatto spesso accertato dalle stesse decisioni governative d'approvazione dei piani regolatori, oltre che da sentenze del Tribunale cantonale amministrativo e del Tribunale federale, e addirittura considerato come notorio (cfr. ad esempio STF 1C\_300/2021; 1C\_450/2015).

Nemmeno il metodo di calcolo del dimensionamento del piano regolatore (compreso il calcolo delle riserve) adottato dalla scheda R6 è una novità: nella sua impostazione riprende quello impiegato dal 1980 ad oggi per l'applicazione dell'art. 15 LPT. Norma, quest'ultima, certo modificata in maniera importante dalla revisione entrata in vigore il 1° maggio 2014, ma inalterata nel principio secondo cui le zone edificabili vanno definite in modo da soddisfare il fabbisogno prevedibile per 15 anni. Neppure l'obbligo di ridurre le zone edificabili sovradimensionate è una novità della revisione legislativa (cfr. DTF 140 II 25 consid. 4.3).

Il sovradimensionamento non è quindi un fenomeno puramente teorico – ovvero determinato esclusivamente da modelli di calcolo, parametri e dati –, ma una realtà spesso testimoniata da zone edificabili inutilizzate da più decenni, perché troppo estese rispetto alle esigenze.

Pretendere di risolvere il problema semplicemente mettendo mano ai parametri di calcolo è quindi illusorio, oltre che elusivo dell'art. 15 LPT.

- c. Il fatto che il Canton Ticino presenti globalmente zone edificabili sovradimensionate non significa che tutti i Comuni ticinesi siano sovradimensionati, né che tutti lo siano nella stessa misura.

È verosimile ritenere che alcuni Comuni saranno correttamente dimensionati, altri presenteranno una contenuta eccedenza di riserve edificabili, mentre altri ancora risulteranno fortemente sovradimensionati. L'esercizio che i Comuni sono chiamati a svolgere, volto alla verifica delle proprie zone edificabili, confermerà in gran parte ciò che è già noto.

A tutti i Comuni, la scheda R6 chiede di rivedere in termini qualitativi la propria pianificazione, operando mediante il programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (PAC). In particolare, questo strumento deve permettere di mobilitare, riordinare e, per quanto necessario, ridurre le riserve, sviluppare i luoghi strategici, preservare i luoghi sensibili, realizzare una rete degli spazi pubblici e delle aree verdi e avviare politiche di riqualifica urbanistica e di rivitalizzazione dei quartieri.

Per i Comuni sovradimensionati, la scheda R6 richiede una riduzione delle potenzialità edificatorie tramite misure da determinare in base al programma d'azione comunale (punto 4.1).

- d. Il Consiglio di Stato e il Dipartimento del territorio hanno più volte spiegato che questi principi non devono dar luogo a un irrazionale accanimento alla riduzione delle superfici edificabili sovradimensionate. Il Governo è cosciente che, nel caso di Comuni fortemente sovradimensionati, sia ormai illusorio pensare di poter rientrare

in un corretto dimensionamento, e non è chiesto di procedere a indiscriminate riduzioni quantitative di superfici edificabili mediante declassamenti condotti fino all'ultimo metro quadrato ancora libero da costruzioni, come erroneamente evocato dalla mozione.

Nondimeno, esistono Comuni fortemente sovradimensionati in cui si trovano ancora importanti comparti formalmente edificabili, ma liberi da costruzioni, di elevato valore paesaggistico e agricolo, che concorrono a strutturare gli spazi liberi dell'insediamento e che, se mantenuti a verde e alberati, danno ristoro alla popolazione, permettono l'infiltrazione delle acque e contribuiscono alla biodiversità. Si tratta di grandi appezzamenti ex agricoli inseriti in passato nelle zone edificabili, senza tuttavia che ve ne fosse una reale necessità ai sensi dell'art. 15 LPT. Per questi singoli specifici casi ci si attende che i Comuni procedano con un'operazione virtuosa, come ad esempio quella più ampia condotta dal Cantone per il comparto Valera a Mendrisio. Non si tratta solo di un loro obbligo ai sensi dell'art. 15 cpv. 2 LPT, ma di un'importante opportunità (forse l'ultima) di salvaguardia del territorio. In questo senso, non è neppure corretto paventare gravose conseguenze economiche per gli enti pubblici interessati. A prescindere dal fondo cantonale per lo sviluppo centripeto, per una chiara e costante giurisprudenza federale, salvo rare eccezioni, questi declassamenti non danno luogo a espropriazione materiale, e quindi a indennizzo.

## **2. IL DIMENSIONAMENTO DELLE ZONE EDIFICABILI**

### **2.1. PRINCIPIO**

Giusta l'art. 15 LPT, in vigore dal 1980, le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione già edificati in larga misura o prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni.

Già dagli anni '80, quindi, le zone edificabili devono essere dimensionate tenuto conto delle riserve – valutate sulla base del compendio dello stato dell'urbanizzazione (art. 21 vOPT<sup>1</sup>) – e delle prospettive di sviluppo del Comune per i prossimi 15 anni (art. 15 vLPT<sup>2</sup>).

Con l'approvazione della modifica LPT entrata in vigore il 1. gennaio 2014, la popolazione svizzera ha rafforzato alcuni principi fondamentali, tra cui quello della separazione 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 (art. 15 cpv. 1 LPT). L'art. 15 cpv. 2 LPT esplicita l'obbligo di ridurre le zone edificabili sovradimensionate, a suo tempo stabilito dalla giurisprudenza.

Inoltre, l'art. 15 cpv. 4 lett. e LPT consente di assegnare un terreno alla zona edificabile solo se ciò permette di attuare quanto previsto dal PD. Infatti, conformemente all'art. 8a cpv. 1 lett. a LPT, il Cantone deve affrontare il tema delle superfici insediative nel PD, indicandone in particolare le dimensioni complessive,

<sup>1</sup> Ordinanza sulla pianificazione del territorio, versione del 2 ottobre 1989

<sup>2</sup> Legge federale sulla pianificazione del territorio: versione del 22 giugno 1979

nonché le misure volte ad assicurare la conformità delle zone edificabili alle condizioni dell'art. 15 LPT.

Mediante il PD, è anche rafforzata la vigilanza dell'autorità federale sul dimensionamento delle zone edificabili nei Cantoni. Giusta l'art. 9 cpv. 1 OPT, almeno ogni quattro anni i Cantoni devono informare l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) sullo stato d'attuazione della pianificazione direttrice. I Cantoni devono dunque fare rapporto all'ARE specificatamente in relazione all'estensione complessiva delle zone edificabili e delle zone speciali.

## 2.2. METODO DI CALCOLO DEL TASSO DI SFRUTTAMENTO

Per poter permettere la collaborazione fra Confederazione e Cantoni, rispettivamente il confronto fra Cantoni, in applicazione dell'art. 15 cpv. 5 LPT, la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA/BPUK) e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) hanno approvato le direttive tecniche sulle zone edificabili del marzo 2014<sup>3</sup>.

Occorre sottolineare che queste direttive hanno lo scopo di indicare la dimensione complessiva della zona edificabile all'interno del Cantone, mentre non rivestono alcuna importanza – e non sono applicabili – per quel che concerne la distribuzione delle zone edificabili nei Comuni (cfr. direttive tecniche sulle zone edificabili, pag. 3).

L'applicazione delle direttive serve in ultima analisi a determinare il tasso di sfruttamento cantonale delle zone edificabili prevedibile a 15 anni.

Il tasso di sfruttamento risulta dal confronto tra due valori: la capacità cantonale e la previsione di abitanti e posti di lavoro fra 15 anni. L'insieme di abitanti e posti di lavoro viene anche chiamato *unità insediative (UI)*

La capacità cantonale è espressa in quantità di UI che complessivamente possono trovare posto nelle zone edificabili previste dai piani regolatori, sommando le aree edificate e quelle che non lo sono ancora.

Il tasso di sfruttamento si calcola dividendo la previsione di UI per la capacità di UI.

Se la capacità dell'insieme delle zone edificabili è inferiore alla previsione di UI, il tasso di sfruttamento risulta superiore al 100% e il cantone si trova in una situazione di sottodimensionamento. Se, al contrario, la capacità è superiore alla previsione di UI, il tasso di sfruttamento risulta inferiore al 100% e il cantone si trova in una situazione di sovradimensionamento.

Esempio: un Cantone ha attualmente 90'000 abitanti e posti di lavoro (UI) e dispone di zone edificabili con una capacità di 100'000 abitanti e posti di lavoro (UI). Secondo le previsioni, fra 15 anni la popolazione e i posti di lavoro saranno 98'000. Il tasso di sfruttamento è del 98%. Ne risulta una capacità residua (non sfruttata fra 15 anni) del 2%, ciò che corrisponde ad un sovradimensionamento della zona edificabile.

<sup>3</sup>[https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/bericht/technische\\_richtlinienbauzonentrb.pdf.download.pdf/direttiv\\_e\\_tecnicasullezoneedificabili.pdf](https://www.are.admin.ch/dam/are/it/dokumente/recht/dokumente/bericht/technische_richtlinienbauzonentrb.pdf.download.pdf/direttiv_e_tecnicasullezoneedificabili.pdf)

Il capitolo 5.1 entra in maggiori dettagli relativi al metodo per il calcolo delle superfici edificabili e del potenziale di contenuti abitativi e lavorativi che conducono alla determinazione della capacità complessiva cantonale.

### **2.3. TASSO DI SFRUTTAMENTO VALIDO PER IL CANTON TICINO**

Facendo seguito ai propri obblighi nei confronti della Confederazione, il Canton Ticino aveva dapprima comunicato un tasso di sfruttamento per il periodo 2018 – 2033 del 99,6%, estrapolato secondo le direttive federali di cui sopra e tenuto conto dello scenario di riferimento dell'Ufficio federale di statistica (UST) del 2015.

In seguito, il Consiglio federale ha respinto tale calcolo del tasso cantonale di sfruttamento delle zone edificabili, richiedendo l'applicazione dei nuovi scenari 2020 dell'UST, che prevedono uno sviluppo demografico molto inferiore a quello ipotizzato nel 2015. A nulla sono valse le argomentazioni contrarie del Consiglio di Stato espresse con lettera 31 agosto 2022 all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale e dell'11 gennaio 2023 al Consigliere federale Rösti.

Il tasso di sfruttamento è stato conseguentemente ricalcolato nel 95,6%, dato convalidato dall'autorità federale (cfr. rapporto d'esame del 30 settembre 2022).

Si evidenzia quindi che il tasso di sfruttamento cantonale delle zone edificabili non è passato dal 100% al 99,6%, come erroneamente indicato nella mozione (pag. 7), ma semmai dal 99,6% al 95,6%.

Ora, per i Cantoni che presentano un tasso di sfruttamento inferiore al 100%, e che hanno quindi zone edificabili di dimensioni complessivamente sovradimensionate, il PD deve definire le misure e le tempistiche da applicare al fine di adempiere alle esigenze imposte dall'art. 15 LPT e raggiungere un tasso di sfruttamento almeno del 100%.

### **3. COMPITI DEL CANTONE E DEI COMUNI**

Come esposto in precedenza, le modifiche alla LPT entrate in vigore nel 2014 chiedono che strategie, misure e modalità tese a garantire il corretto dimensionamento delle zone edificabili e l'attuazione dei principi dello sviluppo insediativo centripeto siano ancorati nel PD.

In Ticino questo compito è stato svolto tramite modifiche delle seguenti schede:

- R1 Modello territoriale cantonale;
- R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili;
- R10 Qualità degli insediamenti.

La scheda R6 ha ripreso il principio per cui i Comuni hanno il compito di verificare il dimensionamento delle zone edificabili nei propri piani regolatori. A questo scopo, ha stabilito un metodo di valutazione che ricalca l'impostazione di quanto svolto fino ad allora dai Comuni per l'allestimento dei piani regolatori. Concretamente, si tratta di calcolare le riserve delle zone edificabili esistenti e di considerare le prospettive di sviluppo nei prossimi 15 anni. Una novità, per le prospettive di crescita, è data dal fatto di considerare non solo le prospettive statistiche di crescita, ma anche il modello territoriale cantonale (scheda R1) e le prognosi di sviluppo secondo i programmi di agglomerato (schede R/M2, R/M3, R/M4 e R/M5). Questo permette di

tener conto delle specificità locali e di differenziare in maniera oggettiva fra i diversi Comuni.

Di questo metodo di valutazione si dirà più diffusamente al capitolo 5.2. Qui occorre ancora notare che le proposte di modifica delle schede R1, R6 e R10 sono state poste in consultazione pubblica nel 2017, dopo di che sono state adottate dal Consiglio di Stato il 27 giugno 2018.

Contro tali modifiche sono stati interposti dei ricorsi, anche incentrati sui contenuti del metodo di valutazione proposto. Dopo ampia e approfondita trattazione, questi ricorsi sono stati decisi dal Gran Consiglio nella seduta del 21 giugno 2021.

Il 19 ottobre 2022 le schede sono state approvate dal Consiglio federale, sia pure con modifiche d'ufficio che hanno arrecato pregiudizio alla posizione del Cantone (cfr pag. 19) concludendo un lungo iter di approvazione, durato otto anni.

#### **4. RICHIESTA DEI MOZIONANTI**

I mozionanti ritengono che il metodo di verifica del dimensionamento delle zone edificabili definito nella scheda R6 del PD non tenga debitamente conto delle diverse tipologie di Comuni ticinesi, ma sarebbe fondato su una serie di assunti e grossolane approssimazioni (mozione, pag. 12).

Essi chiedono pertanto di modificare il metodo di calcolo, applicando il valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili secondo le 22 tipologie di Comune definite dall'UST (mozione, pag. 13). Concretamente si tratterebbe di applicare una parte del metodo utilizzato dalla Confederazione per i suoi compiti di vigilanza (in seguito "metodo federale").

I mozionanti non propongono quindi un nuovo metodo di valutazione, ma piuttosto l'applicazione di un parametro diverso relativo al calcolo delle riserve.

Prima di rispondere a questa proposta, è utile esporre i due metodi di valutazione di cui si tratta.

#### **5. METODI DI VERIFICA DEL DIMENSIONAMENTO DELLE ZONE EDIFICABILI**

Come visto sopra, la verifica del dimensionamento serve a stabilire se le zone edificabili disponibili sono sufficienti (situazione ottimale), insufficienti (sottodimensionamento) o eccessive (sovradimensionamento) per ricevere gli edifici necessari a popolazione e attività nei prossimi 15 anni.

Si tratta dunque, da un lato, di determinare le aree ancora sfruttabili, legalmente edificabili e ragionevolmente disponibili e, dall'altro, i bisogni di superficie in funzione della crescita della popolazione e delle attività.

Appare evidente come queste valutazioni impongano delle stime e delle approssimazioni.

##### **5.1. IL METODO FEDERALE**

Di seguito è illustrato il metodo con il quale la Confederazione, nell'ambito della sua attività di vigilanza, verifica la conformità con l'art. 15 cpv. 1 LPT delle zone edificabili cantonali nel loro complesso.

Come anticipato al capitolo 2, questa metodologia mette a confronto la capacità cantonale complessiva, espressa in unità insediative (UI = popolazione + posti di lavoro), con la previsione di UI complessiva a 15 anni.

Per determinare la contenibilità possibile in termini di UI occorre anzitutto conoscere le superfici edificabili disponibili e in seguito determinare la quantità di UI che vi si possono insediare. Vanno dunque considerati la destinazione della superficie (tipo di zona) e lo sfruttamento possibile.

La superficie edificabile può essere sfruttata per numerose utilizzazioni diverse (oltre all'abitazione vi sono ad esempio le edificazioni di interesse pubblico quali scuole, centri sportivi, ospedali, attività del tempo libero oppure le zone per il lavoro, i commerci, le case secondarie e gli impianti turistici).

Con una prima approssimazione, il calcolo delle superfici edificabili viene limitato alle zone per l'abitazione, miste<sup>4</sup> e centrali<sup>5</sup>, perché queste tre utilizzazioni rappresentano il 70% delle superfici edificabili, su cui vive o lavora il 79% di abitanti e persone occupate (direttive tecniche sulle zone edificabili, pag. 4). Sono dunque escluse le zone per il lavoro e altre zone speciali.

La seconda approssimazione riguarda il calcolo delle riserve edificabili, definite sottraendo alle superfici edificabili complessive il perimetro edificato.

Quest'ultimo è determinato sulla base dei dati relativi a edifici, strade e infrastrutture, aggregati in superfici continue. I dati della misurazione ufficiale sono integrati con quelli del modello topografico del paesaggio e del registro federale degli edifici e delle abitazioni, per definire lo stato delle costruzioni. Per affinare ulteriormente i risultati, dalle riserve sono escluse le superfici inferiori a 600 m<sup>2</sup> o di forma inadatta.

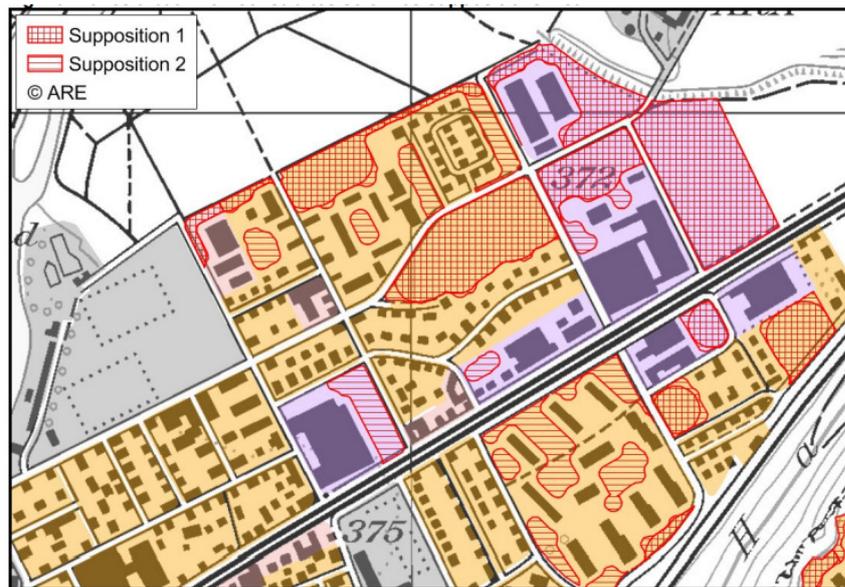
Questa determinazione, puramente analitica delle zone edificabili non costruite, non riesce sempre a considerare adeguatamente le particolarità locali. Per tenerne conto, la valutazione viene effettuata formulando due ipotesi (cfr. immagine qui di seguito), presentando i risultati come una forchetta di valori. Con l'ipotesi 1, le riserve considerano le grandi superfici non costruite ai margini delle zone edificabili (limite inferiore della forchetta), mentre l'ipotesi 2 include anche le superfici libere più piccole all'interno delle aree edificate (limite superiore della forchetta).

La differenza tra i due valori viene considerata come margine di imprecisione nelle analisi successive (cfr. ARE, *Statistique suisse des zones à bâtir 2022*<sup>6</sup>).

<sup>4</sup> Zona mista: zona destinata ad uso abitativo o ad attività di produzione di beni e servizi, a condizione che siano compatibili con l'ambiente abitativo quanto a immissioni.

<sup>5</sup> Zona centrale: zona che funge da centro di una località e che può includere vari tipi di usi, in particolare abitazioni, strutture pubbliche, commerci e attività terziarie.

<sup>6</sup> [https://www.aren.admin.ch/dam/aren/it/dokumente/grundlagen/dokumente/bzs\\_2022.pdf.download.pdf/Statistique%20suisse%20des%20zones%20%C3%A0%20b%C3%A2tir%202022.pdf](https://www.aren.admin.ch/dam/aren/it/dokumente/grundlagen/dokumente/bzs_2022.pdf.download.pdf/Statistique%20suisse%20des%20zones%20%C3%A0%20b%C3%A2tir%202022.pdf)



Nel prossimo passaggio si tratta di calcolare quante UI possono trovare spazio nelle superfici edificabili disponibili.

Sulla base dei dati della statistica delle zone edificabili, l'UST ha calcolato il consumo di superficie unitario delle zone edificabili dei Comuni svizzeri, definendo 22 tipologie di Comuni. Il valore massimo che il Cantone può computare per il consumo di superficie delle zone edificabili dei singoli Comuni corrisponde al valore raggiunto dalla metà di tutti i Comuni della rispettiva tipologia (valore mediano). Le direttive tecniche (pag. 5) contengono una tabella con il consumo di superficie per tipologia di Comune e tipologia di zona.

La capacità per singola zona risulta dalla moltiplicazione del consumo di superficie unitario per la superficie edificabile (anche questo calcolo viene svolto considerando solo le zone per l'abitazione, miste e centrali).

Sommando la capacità di ogni tipologia di zona e Comune si ottiene la capacità cantonale complessiva.

Infine, il tasso di sfruttamento risulta dalla relazione tra la capacità cantonale e la previsione di UI totali a 15 anni.

## 5.2. IL METODO CANTONALE

Il Canton Ticino soddisfa i requisiti stabiliti dall'art. 15 cpv.1 LPT, demandando ai Comuni la verifica del dimensionamento delle zone edificabili secondo il metodo definito negli allegati 1 e 2 della scheda R6.

La verifica del dimensionamento avviene confrontando le riserve di zone edificabili ragionevolmente sfruttabili nei prossimi 15 anni con la crescita di UI ipotizzabile per lo stesso periodo. Il metodo cantonale non confronta la totalità delle aree e delle UI, ma le differenze tra lo stato attuale e lo stato futuro.

Per calcolare le riserve di zone edificabili occorre innanzitutto conoscere le aree edificate e quelle ragionevolmente costruibili.

Il primo passo che i Comuni sono chiamati a compiere è l'aggiornamento del compendio dello stato dell'urbanizzazione, documento richiesto dall'art. 31 OPT. Semplificando, si tratta di una fotografia dello stato delle aree edificabili, da cui si può ricavare la parte costruita, quella pronta per l'edificazione e quella che non lo è ancora.

Su questa base conoscitiva, viene poi stabilita la contenibilità del piano regolatore a saturazione, cioè il numero complessivo (*teorico*) di abitanti e di posti di lavoro che possono insediarsi nelle zone edificabili, sfruttando integralmente i parametri edilizi (indice di sfruttamento, I.s e indice di edificabilità, I.e.) fissati dal piano regolatore.

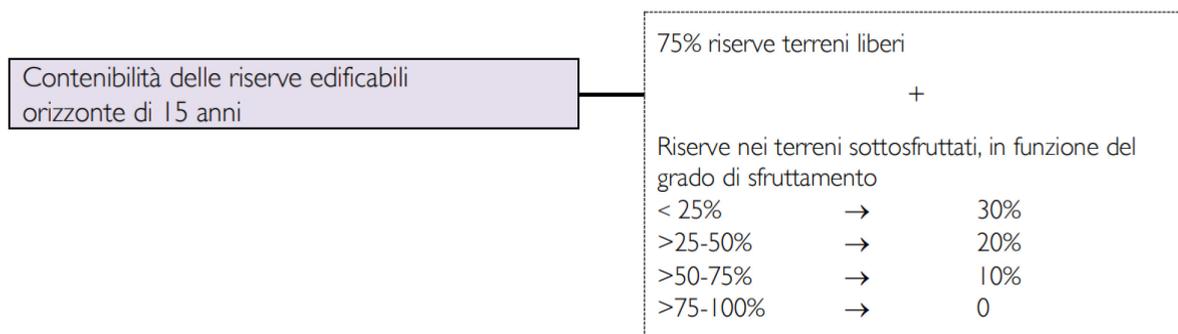
Per definire il potenziale edificatorio della zona edificabile, viene applicato un grado d'attuazione (GA), in genere del 100% per i nuclei e dell'80% per tutte le altre tipologie di zona.

Il parametro SUL/UI in funzione della tipologia insediata (abitanti, posti di lavoro o posti turistici) si fonda sulla norma SIA 422, ed è utilizzato costantemente per identificare la SUL che ragionevolmente viene consumata per abitante e posto di lavoro. Questi dati sono esposti nella *Tabella della contenibilità del PR a saturazione* (scheda PD R6, allegato 2).

La scheda R6 prevede inoltre esplicitamente la possibilità di scostarsi dai parametri in essa definiti, ad esempio quello della SUL/UI, fornendo le giustificazioni a comprova della loro plausibilità. A dimostrazione della concretezza di tale possibilità, la stessa è stata ribadita e ulteriormente precisata nel messaggio n. 7616 del 19 dicembre 2018, con il quale lo scrivente Consiglio sottoponeva al Gran Consiglio le osservazioni e le proposte di decisione sui ricorsi contro le modifiche delle schede R1, R6 e R10. In quell'ambito si è infatti puntualizzato che *la verifica del dimensionamento delle ZE si basa su criteri (vedere Allegati della scheda R6, in particolare consumo di SUL/UI, valutazione quantitativa delle riserve, previsioni di crescita) che devono essere calibrati in funzione delle caratteristiche e delle intenzioni di sviluppo che ogni Comune stabilisce in base alle proprie condizioni-quadro territoriali, a progetti di sviluppo legati a politiche economiche e sociali, a infrastrutture presenti e future. Si tratta dunque di un modello flessibile che può tenere conto di diversi fattori, situazioni e particolarità locali, purché siano plausibili.*

Il passo successivo serve a stabilire la contenibilità delle riserve edificabili nel periodo di 15 anni, cioè il numero di abitanti e di posti di lavoro che *realisticamente* possono trovare spazio nelle riserve di zona edificabile (terreni liberi e terreni sottosfruttati) in un orizzonte di 15 anni. Ciò corrisponde alle previsioni attendibili di mobilitazione delle riserve di zona edificabile e quanti abitanti e posti di lavoro queste riserve permettano di contenere.

Per determinare la capacità residua, i terreni edificabili completamente liberi sono conteggiati al 75%, mentre per i fondi sottosfruttati (ovvero già edificati ma senza che siano sfruttati integralmente i parametri edificatori ammessi) il potenziale edilizio residuo è conteggiato entro quattro parametri soglia (da 0 a 30%) in funzione dell'attuale grado di sfruttamento. Il Comune può scostarsi da questi valori portando la giustificazione della loro plausibilità.



Questi dati compongono il compendio dello stato dell'urbanizzazione, che l'Ufficio della pianificazione locale verifica mediante confronto con i dati desumibili dalla misurazione ufficiale (MU), dal registro degli edifici e delle abitazioni (REA) e da swissBUILDINGS3D (swisstopo).

A questo punto occorre stabilire la crescita di UI ipotizzabile per i prossimi 15 anni.

Il quadro di riferimento è dato dal tasso di crescita cantonale basato sulle previsioni USTAT e fissato nella scheda R1, che viene poi suddiviso in funzione dello spazio funzionale in cui è collocato il territorio in discussione e degli obiettivi di sviluppo insediativo del relativo programma di agglomerato (schede R/M2, R/M3, R/M4, R/M5).



Su questa base ogni Comune calcola la crescita di UI per tipo di zona. Essa può essere adattata in funzione del contesto territoriale in cui si trova il Comune o una determinata sezione dello stesso. Il valore utilizzato dal Comune deve essere motivato in ragione della propria specificità (spazio funzionale, tipologia di zona, andamento mercato immobiliare ecc.). Ciò consente, quindi, di adattare verso l'alto o verso il basso il tasso di crescita in funzione di specifici obiettivi fissati a scala sovracomunale e regionale.

In questo contesto, il Consiglio di Stato ha già comunicato, mediante la risposta all'interrogazione n. 127.22 del 25 ottobre 2022 di Marco Noi e cofirmatari (pag. 4), che i Comuni possono contemperare le prognosi di crescita statistiche tenendo conto dell'andamento registrato per ogni Comune negli ultimi anni. È così possibile considerare anche l'evoluzione effettiva dei dati disponibili.

Il dato di crescita di UI calcolato dal Comune è sottoposto per verifica al Cantone, che ne deve attestare la plausibilità e la coerenza con l'insieme del territorio cantonale.

Infine, il dimensionamento del piano regolatore a 15 anni risulta dalla divisione della contenibilità delle riserve di zone edificabili per la crescita di UI.

$$\text{Dimensionamento del PR orizzonte 15 anni} = \frac{\text{Contenibilità delle riserve edificabili orizzonte di 15 anni}}{\text{Crescita auspicata di UI orizzonte di 15 anni}}$$

Il risultato di questa divisione rende conto del grado di sovradimensionamento delle riserve edificabili del singolo Comune.

### 5.3. CONFRONTO TRA I DUE METODI DI VALUTAZIONE

I due metodi di valutazione del dimensionamento delle zone edificabili sopra esposti sono profondamente diversi.

Il metodo federale serve ad ottenere in modo semplice e schematico una stima della superficie edificabile complessiva di ogni singolo Cantone, per permettere alla Confederazione di svolgere i suoi compiti di vigilanza e consentire il confronto fra Cantoni. In questo senso, non è importante la precisione, tanto che questo metodo procede, come si è visto, per importanti approssimazioni.

Di contro, il metodo cantonale deve permettere di ottenere una stima più precisa della situazione di ogni singolo Comune. Non solo perché si tratta di applicare l'art. 15 LPT, e non semplicemente di esercitare una vigilanza, ma anche perché il piano regolatore può svolgere il suo compito di strumento di gestione del territorio solo se poggia su basi il più possibile solide.

Al di là delle differenze di finalità, i due metodi federale e cantonale sono tanto diversi anche nella loro impostazione che non possono essere oggetto di un confronto diretto.

In questo senso, la percentuale espressa dal metodo federale indica il rapporto tra riempimento e capacità, per cui un tasso di sfruttamento del 95% significa che la capacità disponibile non è sfruttata appieno e quindi la capacità (cioè la quantità complessiva di UI) è eccessiva rispetto al contenuto prevedibile (cioè la quantità di UI previste fra 15 anni).

La percentuale risultante dal metodo cantonale indica invece il rapporto tra le riserve edificabili (cioè la capacità disponibile non ancora sfruttata) e la previsione di crescita delle UI (cioè le UI supplementari tra oggi e fra 15 anni). Pertanto, un dimensionamento delle riserve del PR del 200% non significa che la zona edificabile è grande il doppio del necessario, ma che le riserve disponibili (non sfruttate) possono ospitare il doppio della crescita.

Esempio: un Comune computa 10'000 abitanti e posti di lavoro (UI), la previsione a 15 anni indica 10'500 UI e sono disponibili zone edificabili per 11'000 UI complessive (ciò significa che ci sono zone edificabili non sfruttate che possono ospitare 1'000 UI supplementari). Le riserve sono calcolate dividendo la disponibilità (1'000 UI) per la crescita prevista (500 UI); ne risulta un dimensionamento delle riserve del 200%.

Il PR di questo comune è dunque sovradimensionato e devono essere prese misure per ricondurre le riserve a 500 UI. In questo caso non si tratta di dimezzare la capacità dell'intero PR, ma di ridurre la capacità complessiva da 11'000 a 10'500 UI, ciò che rappresenta il 4.5%.

Almeno altre tre differenze fondamentali vanno evocate.

Il metodo cantonale consente una flessibilità molto maggiore che, se da un lato impone un onere lavorativo maggiore, dall'altro dà la possibilità di tener conto delle specificità del singolo territorio.

Nel calcolare le UI potenziali per una determinata zona, il metodo federale usa inoltre un parametro molto semplificato, basandosi solo sulla superficie edificabile. Quello cantonale tiene invece conto dei potenziali edificatori (superficie utile lorda SUL) e le UI sono calcolate su tale base che risulta evidentemente più precisa.

Infine, considerando l'importanza del settore turistico, il metodo cantonale consente valutazioni specifiche anche per quanto concerne le UI turistiche.

## **6. CONSIDERAZIONI SULLA RICHIESTA DEI MOZIONANTI**

### **6.1. VALORE DEL METODO CANTONALE**

Il metodo cantonale non è stato improvvisato durante l'elaborazione della scheda R6 del PD, né ripreso per puro comodo, come sembra alludere la mozione (pag. 12). Nei suoi principi, riprende ciò che è stato applicato sin dal 1980 nella verifica del dimensionamento dei PR – definito come il rapporto tra la capacità di contenimento (a saturazione) e le unità insediative attuali, sommate a quelle previste dalle prognosi di sviluppo a 15 anni – perché si tratta di un metodo conosciuto e sempre ritenuto valido.

Nel corso di oltre quattro decenni di applicazione, non sono mai emerse criticità che ne evidenziassero l'inadeguatezza. Al contrario, è sempre stato considerato corretto e non ha mai suscitato critiche da parte dei Tribunali.

Questo vale anche per il parametro della superficie da considerare per abitante e posto di lavoro, ai fini del calcolo delle riserve; parametro desunto dalla norma SIA 422, elaborata dagli specialisti del settore e tuttora valida, oltre che esplicitamente riconosciuta come tale dal Consiglio federale nel messaggio concernente la revisione parziale della LPT (FF 2010 931ss; 956).

La codifica del metodo cantonale nel PD è stata inoltre oggetto di una procedura di consultazione e verifica, che prima di essere approvata dal Gran Consiglio ha in particolare coinvolto la Federazione svizzera degli urbanisti (FSU-TI). All'epoca, le direttive tecniche federali erano ben note a tutte le parti coinvolte, quindi la scelta di mantenere questo metodo non può essere attribuita a un semplice comodo dell'amministrazione.

L'applicazione di un metodo già consolidato consente di ridurre gli oneri di comprensione e attuazione, permettendo agli amministratori locali e agli operatori del settore di proseguire con il loro lavoro senza dover rimettere in discussione quanto già realizzato o in corso di completamento.

Sebbene basato su principi di una metodologia consolidata e verificata nel tempo, il metodo è stato comunque aggiornato in base ai nuovi principi fissati dalla LPT con l'entrata in vigore del 2014. Questo aggiornamento mira a valutare il grado di sfruttamento delle potenzialità di crescita previste dal PR per un orizzonte di 15 anni, conformemente a quanto stabilito dall'art. 15 cpv. 1, LPT. Vengono quindi prese in considerazione solo le riserve insediative nei terreni liberi e sottoutilizzati, rapportate alle unità insediative previste dalle prognosi di sviluppo a 15 anni.

Queste considerazioni non sono minimamente scalfite dalla mozione, che non motiva perché e in cosa il metodo cantonale sarebbe errato o inadeguato. Di fatto, si limita a lamentare genericamente che la scheda R6 non terrebbe conto delle differenze fra i vari Comuni.

In realtà, come detto sopra, la scheda R6 prevede delle modalità di valutazione della capacità residua a 15 anni con quattro parametri soglia (da 0 a 30%) in funzione dell'attuale grado di sfruttamento, laddove la ripartizione percentuale tra abitanti e posti di lavoro proiettata per i prossimi 15 anni è determinata secondo parametri definiti in funzione del tipo di zona e può essere adattata in funzione del contesto territoriale in cui si trova il Comune (o quella determinata Sezione di un Comune). Il valore soglia utilizzato dal Comune può dunque essere debitamente motivato in ragione della propria specificità (spazio funzionale, tipologia di zona, andamento mercato immobiliare, ecc.). Inoltre, la scheda R6 prevede anche la possibilità per i Comuni di scostarsi da queste percentuali, motivando la propria specificità locale.

Sbaglia quindi la mozione a ritenere che la scheda R6 non permetta di tener conto delle differenze fra Comuni. Ma c'è di più. Come visto, mediante il rinvio al modello territoriale (scheda R1) e alle schede d'agglomerato (schede R/M2, R/M3, R/M4, R/M5), il modello di valutazione tiene conto delle differenze fra Comuni dove queste sono più marcate, vale a dire nelle tendenze e prospettive di sviluppo.

La mozione, quindi, non dimostra una reale necessità di modificare il metodo di calcolo deciso dal Gran Consiglio, ma mira semplicemente a ottenere risultati più favorevoli sul dimensionamento dei Comuni impiegando parametri asseritamente più vantaggiosi.

## **6.2. INAPPLICABILITÀ DELLA MOZIONE**

Anche ammettendo che ci sia l'esigenza e l'opportunità di modificare il metodo di calcolo, la proposta della mozione risulta inapplicabile per quattro ragioni di fondo.

### **6.2.1 INADEGUATEZZA DELL'APPLICAZIONE DEL METODO FEDERALE ALLA SCALA COMUNALE**

Il metodo federale ai quali i mozionanti fanno riferimento è inadeguato ad un'applicazione alla scala comunale. Come detto, esso infatti concretizza una precisione utile ad un esame sommario delle zone edificabili da parte della Confederazione. Le direttive tecniche e il relativo metodo di verifica del dimensionamento delle zone edificabili ai quali i mozionanti fanno riferimento servono ai servizi federali quali basi per un calcolo di massima, che permette di paragonare i Cantoni tra di loro. Il metodo di verifica ivi definito è quindi determinante per la collaborazione tra Confederazione e Cantoni per quanto riguarda la dimensione complessiva della zona edificabile all'interno del Cantone. Le direttive

*federali non sono pertanto intese a limitare l'impiego dei metodi utilizzati nei diversi Cantoni. Per quel che concerne la distribuzione delle zone edificabili nei Comuni questo metodo non riveste nessuna importanza di rilievo: infatti la scelta del modello da applicare spetta ai Cantoni (cfr. direttive tecniche sulle zone edificabili, pag. 3).*

Il grado di approssimazione federale si evince già solo confrontando le zone considerate per definire il tasso di sfruttamento cantonale, che si limita a ritenere unicamente le zone per l'abitazione, le zone miste e le zone centrali, senza considerare ulteriori destinazioni principali che determinano un utilizzo del suolo suscettibile di accogliere unità insediative (UI). Un grado di approssimazione simile non è sufficiente per definire compiutamente il dimensionamento dei piani regolatori comunali.

A ciò va pure aggiunto che a differenza di quanto disposto nel nostro Cantone, dove le riserve edificabili sono indagate a partire dal singolo mappale, sia per quelli completamente liberi che per quelli sottosfruttati – considerati, seppur in maniera mitigata, tramite un computo parziale (30%, 20%, 10%, 0%) differenziato in funzione del grado di sfruttamento – il metodo federale non considera sistematicamente e precisamente le riserve delle zone edificabili già costruite (cfr. ARE, *Statistique suisse des zones à bâtir 2007*<sup>7</sup> pag. 60).

Il metodo della scheda R6 predispone invece le basi affinché l'esercizio che i Comuni sono tenuti ad eseguire nell'ambito dell'elaborazione del compendio dello stato dell'urbanizzazione possa essere svolto tenendo conto delle specificità e peculiarità locali con il più alto grado di accuratezza e precisione possibile.

## **6.2.2 INCOERENZA DELLA CLASSIFICAZIONE UST CON LE REALTÀ LOCALI**

Posto quanto precede, si rileva pure che la proposta dei mozionanti di adattare il metodo di verifica delle riserve edificabili applicando il valore mediano del consumo di superficie delle zone edificabili secondo le 22 tipologie di Comuni definite dall'UST è inadeguata a rappresentare le specificità territoriali dei Comuni ticinesi.

Questo valore è stato definito dalla Confederazione sulla base dei dati disponibili nella statistica delle zone edificabili della Svizzera 2012, dividendo la superficie edificabile già costruita per il numero di abitanti e addetti in equivalente a tempo pieno che risiedevano o lavoravano nell'area in questione all'inizio del 2012 (cfr. pto. 3.2 DATEC, Direttive tecniche sulle zone edificabili). Coerentemente con la metodologia ARE per la definizione delle riserve edificabili, detto valore mediano non è definito per tutte le tipologie di zona ma si limita unicamente alle zone per l'abitazione, miste e centrali.

La tipologia dei Comuni (22 tipi di Comuni) è stata sviluppata per fornire un esame sommario delle caratteristiche territoriali su scala nazionale, esame *che permette di paragonare i Comuni svizzeri, per esprimere delle indicazioni, se del caso, sulla dimensione della zona edificabile nel Cantone preso nel suo insieme* (ibidem). Tuttavia, l'applicazione diretta di questa classificazione a livello comunale solleva gravi problemi. Infatti, analizzando la classificazione dei Comuni ticinesi secondo le tipologie UST emergono situazioni più che mai estranee alla realtà.

Ad esempio Comuni (o ex Comuni nel frattempo aggregati) quali Isonne, Moleno, Robasacco, Campello, Chiggiona, Ludiano, Malvaglia, Piazzogna, Sant'Abbondio,

<sup>7</sup> <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/media-et-ublications/publications/bases/bauzonenstatistik-schweiz-2007.html>

Astano sono classificati quali *Comuni industriali e terziari*; Brontallo, Prato-Sornico e Prugiasco sono classificati come *Comuni agricoli e industriali*; Aquila, Prato Leventina, Bignasco e Cavergho come *Comuni industriali* e Giornico come *Comune con forte regressione demografica*.

Non si vede come queste tipologie possano essere ragionevolmente impiegate per una valutazione realistica dei Comuni interessati.

### **6.2.3 QUANTIFICAZIONE IRREALISTICA DELLA SUPERFICIE EDIFICABILE PER ABITANTE**

Le superfici mediane di zona edificabile per abitante definite per alcune tipologie di Comuni (ed ex comuni all'occorrenza), cui la mozione fa riferimento, in relazione alle 22 tipologie di Comuni, risultano parimenti estranee a qualsiasi logica territoriale, e in particolare di sviluppo centripeto degli insediamenti promosso dalla LPT, per non dire avulse dalla realtà.

Rappresentativi in tal senso sono i valori mediani definiti per le zone residenziali dei Comuni turistici (419 mq/abitante) quali Ascona, Muralto, Tenero-Contra e Paradiso, e ancor più per i *Comuni semi-turistici* (502 mq/abitante): Bedretto, Brissago, Caviano, Gerra Gambarogno, Intragna, Orselina, San Nazzaro, Vira Gambarogno, Bissone, Cademario.

L'adozione di questi parametri non è giustificata e giustificabile, nemmeno in relazione alle specificità comunali.

I parametri della norma SIA 422 consentono infatti una maggior precisione calcolando le UI in rapporto alle superfici utili lorde (SUL) e non alle più generiche superfici edificabili nette (SEN).

### **6.2.4 RISULTATI IRREALISTICI SUL DIMENSIONAMENTO DEI PR**

Allo scopo di verificare i risvolti pratici dell'applicazione dei parametri proposti, il Dipartimento del territorio li ha applicati su alcuni casi concreti di Comuni che hanno già trasmesso il compendio dello stato dell'urbanizzazione alla Sezione dello sviluppo territoriale. L'esercizio ha dimostrato sin da subito limiti e criticità.

Come si è detto, il metodo di valutazione federale è inadatto alla scala comunale, e analogamente i parametri proposti dalla mozione risultano irrealistici e avulsi dalla realtà. Non è quindi sorprendente che ne possano scaturire risultati inverosimili. Le verifiche effettuate hanno mostrato come le difformità sopra evidenziate, in particolare in relazione ai valori mediani definiti per le zone residenziali dei Comuni turistici e semi-turistici, conducano giocoforza a risultati anomali.

Emblematico in tal senso è il caso del Comune di Muralto, dove l'applicazione dei parametri proposti nella mozione condurrebbe a una situazione di estremo sottodimensionamento (ca. 36%), con la necessità quindi di triplicare le attuali riserve edificabili. Situazioni simili, in cui l'applicazione dei parametri proposti conduce a risultati manifestamente errati si sono riscontrate ad esempio per Paradiso (15%) e Chiasso (43%).

Queste discrepanze non solo falsano i risultati, ma rischiano anche di creare scompensi tra i Comuni, compromettendo l'equilibrio del dimensionamento a livello cantonale e contraddicendo le verifiche effettuate dalla Confederazione. Per

intendersi: a fronte di Comuni che presentassero, con i parametri proposti dalla mozione, un dimensionamento minore di quello calcolato con il modello cantonale, altri Comuni dovrebbero presentare, a compenso, dimensionamenti maggiori. Non è possibile ottenere un risultato complessivo in contraddizione con il dato di fatto, accertato anche dalla Confederazione, che vede le zone edificabili del nostro Cantone globalmente sovradimensionate.

Il metodo federale è idoneo a conferire un dato approssimativo sull'estensione globale delle zone edificabili di un Cantone; per contro, l'impiego di suoi parametri al livello Comunale, proposto nella mozione, altera significativamente i risultati, portando a distorsioni nella valutazione del dimensionamento delle zone edificabili.

### **6.3. CONSEGUENZE NEGATIVE DELL'ACCETTAZIONE DELLA MOZIONE**

Vanno infine considerate le conseguenze e i rischi che l'eventuale accoglimento della mozione comporta.

#### **6.3.1. ONERI SPROPORZIONATI**

L'applicazione dei parametri proposti dalla mozione nel caso concreto dei Comuni ticinesi è tutt'altro che semplice.

L'esercizio ha dimostrato sin da subito limiti e criticità. Innanzitutto si è reso necessario estrapolare unicamente i dati concernenti le zone per l'abitazione, miste e centrali da quelli trasmessi dai Comuni. Infatti le 22 tipologie UST definiscono la mediana di superficie edificabile unicamente per queste tipologie di zona.

Questa operazione, non intravista dalla mozione, è indispensabile, ma non può essere svolta in maniera automatizzata. Ciò comporta importanti oneri di lavoro.

Un'ulteriore complicazione del processo di adattamento è costituito dal fatto che l'elenco dei Comuni nelle statistiche UST comprende moltissimi Comuni nel frattempo aggregati; non è chiaro se e quando sarà aggiornato. In ogni caso, è da considerare uno scollamento fra lo stato dell'elenco statistico e quello dei piani regolatori, oggi sezionali, in prospettiva intersezionali (ovvero relativi al Comune aggregato).

La necessità di estrapolazione dei dati e di adattamento sopra descritta comporterebbe, per la sessantina di Comuni che hanno già trasmesso il compendio dello stato dell'urbanizzazione, di rifare buona parte del lavoro già svolto.

Dal profilo pratico non è quindi possibile applicare direttamente il parametro proposto dai mozionanti al metodo di calcolo cantonale; andrebbe invece svolto un riesame complessivo del metodo e sviluppata una sua nuova concezione.

L'accoglimento della proposta genererà quindi costi aggiuntivi per la maggior parte dei Comuni che hanno già adempiuto ai compiti loro assegnati dalla scheda R6 e che dovrebbero essere chiamati a rifare parte del lavoro svolto.

#### **6.3.2. TEMPISTICHE E CRITICITÀ DEL NUOVO ITER**

Benché il Canton Ticino sia arrivato buon ultimo a disporre di un piano direttore conforme alla revisione della LPT, tre anni oltre il termine stabilito dalle disposizioni transitorie della legge (art. 38a cpv. 1 LPT), con una procedura durata otto anni, la mozione propone di modificare la scheda R6 ancora prima che abbia trovato applicazione e siano stati ufficializzati i primi risultati, in un contesto in cui più della

metà dei Comuni ha già trasmesso alla Sezione dello sviluppo territoriale il compendio dello stato dell'urbanizzazione, e altri hanno già completato il lavoro, pur non avendolo ancora formalmente trasmesso.

Nell'ipotesi di un accoglimento della mozione, occorrerebbe studiare, sviluppare e formalizzare da capo un nuovo metodo, operazione tutt'altro che semplice e rapida (come detto, i parametri proposti dalla mozione non possono essere ripresi e semplicemente inseriti nel metodo di valutazione cantonale). Dopo la fase di studio, sviluppo e verifica, il nuovo metodo andrebbe posto in consultazione e di seguito integrato nella scheda R6. Valutate tutte le osservazioni pervenute, con gli approfondimenti che potrebbero implicare, il Consiglio di Stato potrà procedere alla sua adozione e pubblicazione. In caso di ricorsi, dovrà essere ulteriormente coinvolto il Gran Consiglio. È facile prevedere che un simile iter richiederà anni.

Tutto questo, poi, senza garanzie di addivenire a un risultato migliore di quello garantito dal metodo attualmente utilizzato.

Il modello di calcolo contenuto negli allegati della scheda è oltretutto vincolante per il rinvio ad essi della misura 3.2 della scheda; la sua modifica sarebbe quindi soggetta ad approvazione federale.

Sebbene generalmente la Confederazione non valuti il metodo di calcolo cantonale, non è scontato che non intervenga fermamente – come è stato il caso per le percentuali di sviluppo o per altri aspetti della proposta cantonale, cancellati o modificati d'ufficio – rilevando nella modifica della scheda scelte inadatte e inadeguate a garantire una corretta applicazione dell'art. 15 LPT, e in ultima analisi un tentativo d'elusione dell'art. 15 LPT. Occorre ricordare che il dimensionamento complessivo dell'insieme dei piani regolatori comunali deve essere coerente con il dimensionamento accertato dalla Confederazione nell'ambito della sua vigilanza.

A prescindere da questo, si nota che non sarebbe esclusa la possibilità di ricorsi contro la revisione di un piano regolatore, che potrebbero contestare in via pregiudiziale il metodo della nuova scheda R6. Un nuovo metodo di verifica del dimensionamento delle zone edificabili sulla base dei parametri proposti dalla mozione, irrealistici alla scala locale, non sarebbe infatti esente da censure, che potrebbero trovare accoglimento in sede giudiziaria.

### **6.3.3. RISCHIO DI BLOCCO DELL'ATTIVITÀ PIANIFICATORIA COMUNALE**

L'eventuale accoglimento della mozione aprirebbe inoltre gravosi interrogativi sulla gestione delle pratiche pianificatorie durante gli anni di sviluppo e consolidamento formale del nuovo metodo.

Durante il periodo di elaborazione del nuovo metodo, le disposizioni del piano direttore oggetto di revisione dovrebbero essere di principio sospese. Di conseguenza, dovrebbe essere analogamente sospesa anche la trattazione di tutti gli atti pianificatori comunali direttamente o indirettamente influenzati dalla verifica del dimensionamento della zona edificabile. Un tale scenario non è giustificato, soprattutto in considerazione del fatto che i principi che reggono il metodo attuale sono affidabili e non hanno dimostrato inefficienze o necessità di correzioni.

### **6.3.4. RISCHIO DI BLOCCO EDILIZIO**

Sempre più spesso domande di costruzione sono oggetto di opposizioni e ricorsi che richiedono l'esame incidentale del piano regolatore in relazione al suo eccessivo dimensionamento.

Sebbene la giurisprudenza in materia sia restrittiva, esistono casi in cui le autorità di ricorso hanno annullato licenze edilizie, in attesa che il Comune interessato trattasse il tema del dimensionamento delle zone edificabili nell'ambito di una revisione del proprio piano regolatore, in applicazione della scheda R6. Con l'aumento di queste censure nei ricorsi, è verosimile che questi casi possano essere più frequenti.

Ora, nell'ipotesi di un accoglimento della mozione, il blocco dell'attività pianificatoria comunale di cui si è detto sopra potrebbe di fatto comportare anche lo stallo di procedure edilizie, fintanto che i Comuni non potranno disporre di un metodo consolidato per la valutazione del dimensionamento delle loro zone edificabili.

## 7. CONCLUSIONI

A torto la mozione pretende che il metodo cantonale di valutazione del dimensionamento delle zone edificabili stabilito dalla scheda R6 del piano direttore si fonderebbe – in particolare riguardo al calcolo delle riserve, che non considererebbe le diverse tipologie di Comuni – su una serie di assunti e grossolane approssimazioni e porterebbe a risultati manifestamente insostenibili.

Al contrario, il metodo di calcolo delle riserve definito nella scheda R6 si basa su criteri oggettivi, riconosciuti dalla disciplina – e in particolare dalla norma SIA 422 – e tiene conto del fatto che i Comuni possano presentare caratteristiche diverse. Il metodo cantonale di valutazione conduce a risultati correttamente indicativi della realtà territoriale indagata.

Per contro, è l'applicazione al singolo Comune dei parametri proposti dalla mozione attingendo al metodo federale – sviluppato per finalità completamente diverse, e cioè per ottenere un'indicazione approssimativa delle zone edificabili complessive di un Cantone – a portare a risultati completamente avulsi dalla realtà e conseguentemente insostenibili.

Oltre che ingiustificato, l'accoglimento della mozione comporterebbe gravose conseguenze. La modifica dei parametri e la conseguente revisione del metodo di calcolo delle riserve edificabili implica di riprendere ex novo il processo di studio, sviluppo e codifica nel piano direttore del metodo cantonale di valutazione. Una tale ipotesi, a dieci anni dall'entrata in vigore della revisione della LPT e a seguito del lungo iter che ha contraddistinto il consolidamento della scheda R6, appare ora difficilmente sostenibile. Avrebbe inoltre per conseguenza il blocco delle procedure pianificatorie comunali direttamente o indirettamente connesse con il dimensionamento delle zone edificabili e porterebbe con sé il rischio del blocco di procedure edilizie.

A questo stadio del processo di attuazione della scheda R6 del piano direttore, dove più della metà dei Comuni ha già svolto l'analisi sullo stato delle riserve e circa la metà ha concluso il proprio compito con il calcolo del dimensionamento del piano regolatore, va privilegiata la conclusione complessiva delle procedure da parte di tutti i Comuni.

---

**Messaggio n. 8496 del 23 ottobre 2024**

Per i motivi sopra esposti, con il presente rapporto, si chiede di respingere la mozione in oggetto.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Christian Vitta

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri