Osservazioni dell'ASPAN al progetto di revisione della legge cantonale di applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio.

Lodevole
Dipartimento del territorio
Ufficio giuridico
6500 BELLINZONA

Lugano, 17 novembre 2006.

Onorevole Signor Consigliere, Egregi Signori,

il Consiglio direttivo dell'ASPAN ha discusso, nelle sedute del 12 ottobre e del 16 novembre 2006, la proposta di revisione della LALPT sulla base di un documento presentato da un suo gruppo di lavoro.

Il Consiglio direttivo si permette di presentare le seguenti osservazioni.

Premessa

Nella sua lettera di presentazione della proposta di revisione legislativa, del 31.7.2006, il Dipartimento afferma che la LALPT del 1990 è , a tutt'oggi, una buona legge nella sua concezione e nel suo impianto.

L'ASPAN condivide e sottolinea questa affermazione.

Il Dipartimento afferma in seguito che essa necessita nondimento di un riorientamento anzittutto per dare risposta all'aspettativa di procedure meno complesse e meno lunghe e inoltre per meglio rispondere alle nuove condizioni quadro ed operative dello sviluppo territoriale. La revisione, secondo il Dipartimento, si pone i seguenti obiettivi:

- --alleggerimento delle procedure, sia per i piani cantonali, sia per quelli comunali
- --semplificazione degli strumenti della pianificazione
- --uniformazione e razionalizzazione delle norme e della metodologia.

L'ASPAN condivide questa impostazione ma invita il Dipartimento a ribadire i concetti espressi all'art.2 della LALPT attualmente in vigore che si rifanno all'art.1 della legge federale sulla pianificazione del territorio del 22.6.79.

Gli obiettivi espressi in questi articoli devono essere ribaditi perché costituiscono l'essenza della pianificazione territoriale.

L'ASPAN sottolinea che la pianificazione territoriale non deve essere vista come un ostacolo all'attività edilizia ma come la premessa affinché l'attività edilizia si sviluppi in modo armonioso.

L'ASPAN riconosce che esiste il problema della complessità e lunghezza di alcune procedure e ritiene che esso vada affrontato. La proposta messa in consultazione dal Dipartimento va nella giusta direzione.

Una maggior velocizzazione delle decisioni puo' essere raggiunta anche rivedendo le modalità operative dell'amministrazione, operazione che, come ci risulta, il Dipartimento sta già attuando e l'ASPAN auspica.

Nel merito delle proposte avanzate dal Dipartimento l'ASPAN si esprime come segue:

1)Tecnici qualificati.

Il capoverso 2) non incontra la nostra adesione.

Infatti il concetto di "modifica minore" deve essere precisato e non convince la "supervisione" di tecnici qualificati.

Riconosciamo che il problema esiste perché i piccoli Comuni si trovano spesso in difficoltà se devono far capo a professionisti per piccole varianti pianificatorie.

Una soluzione potrebbe essere trovata permettendo agli uffici tecnici comunali di elaborare piccole varianti pianificatorie del proprio Comune.

In ogni caso occorre che il regolamento precisi cosa si intende per "modifiche minori" :il cap.2, cosi come formulato, è troppo generico e lascia la porta aperta agli abusi.

2)Piano Direttore: procedura di adozione delle schede.

Tra le tre soluzioni presentate (modello attuale, modello adesione CdS, modello decisione GC) preferiamo la terza soluzione che prevede l'adozione delle schede da parte del Gran Consiglio.

Il CdS farebbe il progetto di scheda che verrebbe pubblicata permettendo ai Comuni di presentare le loro osservazioni.

Il CdS farebbe in seguito il Messaggio per l'adozione delle schede e il Gran Consiglio adotterebbe il piano.

L'approvazione da Parte del Gran Consiglio dà ampie garanzie di democraticità e la rinuncia dei ricorsi al Legislativo elimina una procedura pesante che, in pratica, non faceva altro che ribadire le decisioni del Consiglio di Stato.

La proposta viene incontro all'iniziativa parlamentare del collega Thomas Arn intesa a snellire la procedura di adozione delle schede di PD. Si noti che, nella maggior parte dei Cantoni, l'adozione del PD è di competenza del Consiglio di Stato.

Secondo l'ASPAN é giusto lasciare al Gran Consiglio tale facoltà ma è anche corretto eliminare la procedura di ricorso ritenuto che i Comuni mantengono la facoltà di presentare osservazioni.

L'ASPAN suggerisce di segnalare sempre, nel Messaggio governativo, le osservazioni dei Comuni affinché il Gran Consiglio possa prendere le decisioni si sua competenza conoscendo tutti gli interessi in gioco.

L'ASPAN suggerisce inoltre di dare ai Comuni il tempo sufficiente per presentare le loro osservazioni invitandoli a partecipare in modo attivo secondo i disposti dell'attuale art.5 della LALPT in vigore (che invita il Cantone ed i Comuni a garantire un'adeguata informazione e partecipazione della popolazione).

3)PUC: piano di utilizzazione cantonale.

L'ASPAN, analogamente al Dipartimento, ritiene corretto ricorrere a questo strumento con maggiore frequenza.

L'ASPAN condivide la proposta dipartimentale di rinunciare al passaggio in Gran Consiglio dei PUC ritenuto che questi strumenti pianificatori trovano il loro fondamento in una scheda di Piano direttore già approvata dal Legislativo cantonale.

Questo considerato che il Gran Consiglio deve approvare tutte le schede di PD e annotato inoltre che il PUC come proposto è del tutto analogo al nuovo progetto stradale (che coniuga il vecchio piano generale con il progetto definitivo) della Legge sul coordinamento delle procedure recentemente adottata dal Gran Consiglio.

Allo scopo di velocizzare le procedure questa disposizione, unitamente alla volontà di ricorrere in misura maggiore allo strumento del PUC, puo' essere di grande aiuto. L'approvazione di un PUC, da parte del Gran Consiglio, dovrebbe essere prevista solo nel caso in cui la scheda di PD, sulla quale si fonda lo stesso PUC, non sia stata ancora approvata dal Legislativo cantonale.

3a)Effetti del PUC

L'ASPAN esprime perplessità circa il capoverso 2) concernente gli effetti del PUC. La formulazione adottata al cap.2 crea difficoltà di interpretazione. Essa deve essere riformulata per strutturare meglio i rapporti tra PUC e PR.

Il problema esiste quando i due piani si sovrappongono: è dunque necessario chiarire bene i rapporti reciproci.

L'ASPAN chiede di valutare se non sia sufficiente affermare:

"Il PUC è prevalente rispetto al PR" tralasciando la seconda parte della frase che puo' creare difficoltà di interpretazione.

Deve essere compito del PUC stesso chiarire, precisando senza ambiguità, se e in che misura e in quali componenti sussiste il PR soggiacente.

L'ASPAN chiede inoltre che il perimetro del PUC venga definito con precisione.

4)Linee di arretramento dai corsi d'acqua.

L'ASPAN sostiene la proposta di imporre linee di arretramento dai corsi d'acqua nelle zone edificabili nel piano delle zone.

La norma è necessaria per garantire la protezione contro le piene e per il recupero ed il ripristino della funzione ecologica dei corsi d'acqua, fattore quest'ultimo importante per le aree antropizzate.

5)Anticipo dell'urbanizzazione.

L'ASPAN chiede che il capoverso 2) venga completato con una frase che ricordi il problema dei contributi di miglioria.

Ci sembra infatti corretto che i proprietari possano chiedere al Comune di realizzare opere di urbanizzazione prima dei termini stabiliti dal programma di urbanizzazione anticipandone tutte le spese. E' pure corretto che, mediante convenzione, va stabilito il diritto di proprietà delle opere, le condizioni per l'allacciamento dei vicini ed il rimborso dell'anticipo. Occorre comunque anche definire le modalità di prelievo dei contributi di miglioria : i privati devono avere il diritto al rimborso di quanto da loro anticipato deducendo i contributi di miglioria che avrebbero dovuto pagare se l'investimento fosse stato realizzato nei tempi previsti dal Comune.

Chiediamo che il cap.2 venga completato con la frase:

".... le modalità di prelievo dei contributi di miglioria e il rimborso dell'anticipo".

6)Piano Regolatore: aspetti di procedura

6a)Iniziativa on.Beretta Piccoli

L'on.Luca Beretta Piccoli, con un'iniziativa parlamentare, ha proposto di rinunciare al doppio grado di giurisdizione eliminando la possibilità di ricorso al Consiglio di Stato. Pur comprendendo le ragioni del collega l'ASPAN ricorda di essersi già pronunciata, in passato, contro questa modifica.

Siamo dunque d'accordo con il Dipartimento quando afferma che, al momento attuale, non vi sono motivi sufficienti per rinunciare al doppio grado di giurisdizione.

Ricordiamo che il PR entra in vigore con l'approvazione del Consiglio di Stato. Se si eliminasse il ricorso al CdS il piano entrerebbe in vigore solo per le parti non impugnate.

Per le altre occorrerebbe attendere la decisione del Tribunale amministrativo con il rischio di allungare i tempi, complicare la procedura e dover procedere ad un potenziamento del TA. E' dunque opportuno mantenere la possibilità di ricorso al Consiglio di Stato.

6b)Esame preliminare

L'ASPAN ritiene che questo istituto, previsto dall'art.33 dell'attuale LALPT, debba rimanere in particolare nel caso di proposte di variante di PR che nascano da mozioni presentate in seno al Legislativo comunale.

In questi casi è estremamente importante che l'Organo legislativo conosca l'opinione del Dipartimento per poter prendere una decisione oggettiva. Nei nostri Organi comunali di milizia nascono talvolta proposte di variante di PR che, con le migliori intenzioni, toccano temi che necessitano di una consulenza oggettiva come quella che puo' dare il Dipartimento nell'esame preliminare.

Siamo invece d'accordo di accettare la proposta intesa a prescindere dall'esame preliminare nel caso di modifiche imposte dal Consiglio di Stato in sede di approvazione del Piano regolatore o di una variante di PR. In questo caso l'esame preliminare costituirebbe un doppione inutile.

6c)Modifiche di poco conto

L'ASPAN segnala che le modifiche di poco conto non devono diventare lo strumento per aggirare l'iter normale di approvazione di una variante di PR.

Non si vorrebbe che, attraverso varianti di poco conto, si aprano la porta ad abusi. La variante di poco conto dovrebbe servire unicamente per piccoli adattamenti tecnici e formali.

Il punto **a)** della proposta di revisione afferma che sono modifiche di poco conto quelle che:

- --toccano un numero limitato di persone
- --mutano in misura minima una o piu' disposizioni sull'uso ammissibile del suolo
- --interessano superfici non superiori ai 2000 mq.

L'ASPAN chiede di eliminare il concetto che definisce "di poco conto" le modifiche che interessano superfici non superiori ai 2000mg.

Anche all'interno di una superficie non superiore a 2000 mq possono essere attuate modifiche importanti.

Ammettiamo il caso di un Comune il cui Piano regolatore vincola alcune aree, inferiori a 2000 mq, ad attività scolastiche o al gioco per ragazzi. Cio' è avvenuto sulla base di uno studio globale preventivo che ha coinvolto l'Assemblea o il Consiglio comunale. Con la proposta dipartimentale l'uso di queste aree potrebbe venir modificato dal Municipio. Si tratterebbe di una modifica importante che, secondo l'ASPAN, deve essere trattata come una normale variante di PR malgrado interessi superfici inferiori ai 2000 mq. La limitazione della superficie a 2000 mq non tiene inoltre conto delle differenze esistenti tra le località urbane e quelle delle valli. Un conto sono 2000 mq in zona urbana e un altro la stessa superficie in zona montana.

L'ASPAN chiede dunque di eliminare il concetto che definisce "di poco conto" le modifiche che interessano "superfici non superiori a 2000mq".

7)Piano Particolareggiato

L'ASPAN è d'accordo con la proposta intesa ad accordare al Piano particolareggiato il valore di autorizzazione a costruire se definisce il progetto di costruzione nel dettaglio di una domanda di costruzione (cap.4)

Non siamo invece d'accordo con la proposta di permettere l'adozione di un Piano particolareggiato con la procedura di poco conto. (cap.3)

Dal momento che il PP puo' avere il valore di autorizzazione a costruire riteniamo che non si possa approvarlo con la procedura di poco conto perché si aprirebbe la strada a possibili abusi.

8)Piano di quartiere.

La formulazione del capoverso 3) non soddisfa l'ASPAN. Se essa fosse accolta potrebbero verificarsi casi paradossali : il proprietario del 49% della superficie dovrebbe subire le condizioni del proprietario che detiene il 51%.

Secondo l'ASPAN la domanda di costruzione dovrebbe poter essere presentata da una maggioranza qualificata dei proprietari (nel numero e nella superficie di proprietà) e non, come proposto, ... "dai proprietari che detengono la maggioranza della superficie soggetta a piano di quartiere". L'esigenza di una maggioranza qualificata deve vale anche per il capoverso 5.

9)II Paesaggio.

L'ASPAN condivide la normativa riguardante il paesaggio e si felicita in particolare per le proposte operative riguardanti il riferimento a tutto il territorio cantonale, l'interesse a tutti i tipi di paesaggio, l'accento alla sua valorizzazione, la promozione del ruolo delle collettività locali, la flessibilità e il ricorso alla progettazione paesaggistica.

10)Temi in fase di approfondimento

10a)Compensazione dei vantaggi derivanti da atti pianificatori.

L'ASPAN si è già espressa, in passato, a favore dell'introduzione di una norma che permetta la compensazione dei vantaggi derivanti da una pianificazione. Mentre gli svantaggi sono, giustamente, presi in considerazione con l'espropriazione

materiale, i vantaggi sono, giustamente, presi in considerazione con l'espropriazione materiale, i vantaggi non sono ancora adeguatamente considerati, nella legislazione ticinese, malgrado la presenza, nel diritto federale, dell'art.5 della Legge sulla pianificazione del territorio.

L'ASPAN chiede dunque che si colmi questa lacuna.

Non soddisfa comunque la soluzione proposta nel progetto in consultazione. Invece di affermare : "..... i Comuni possono concordare......" occorre affermare chiaramente: "Quando misure pianificatorie comportano vantaggi rilevanti, i Comuni concordano una compensazione adeguata in via contrattuale".

Limitarsi a concedere ai Comuni la facoltà significherebbe aprire la strada a diversità di trattamento.

10b)Grandi generatori di traffico.

L'ASPAN ricorda che il Gran Consiglio ha approvato, il 15.9.2003, il nuovo articolo 31 a) della LALPT che regolamenta il problema dei posteggi privati. (ad eccezione di quelli destinati alla residenza).

Alla nuova norma di legge ha fatto seguito il Regolamento cantonale sui posteggi privati alla cui elaborazione l'ASPAN ha partecipato attraverso suoi membri. (approvato dal Consiglio di Stato il 14.6.2005 ed entrato in vigore il 1.1.2006)

Queste disposizioni, che si fondano sulle norme VSS, rappresentano solo un elemento della problematica. Essa deve essere affrontata dalla revisione della LALPT perché i grandi attrattori di traffico causano problemi sovracomunali complessi che possono essere affrontati solo in un'ottica regionale. Si pensi solo ai problemi del traffico che si creano nei Comuni che non sono sede del grande generatore, alla politica dei parcheggi e delle relative tariffe che devono essere concordate regionalmente per evitare distorsioni alla concorrenza, ecc. Il Cantone deve avere la base legale per affrontare questi temi di valenza sovracomunale e l'ASPAN auspica che la revisione della LALPT possa costituire l'occasione per realizzare questa base legale.

Ringraziandovi per l'attenzione vi presentiamo i nostri migliori ossequi.

Per il Consiglio Direttivo ASPAN

Ing.Giancarlo Ré, presidente