

Lodevole
Dipartimento del territorio
Piazza Governo 7
6501 Bellinzona

Bellinzona, 25 settembre 2018

Osservazioni del Gruppo regionale Ticino di EspaceSuisse (già ASPAN-TI) alla consultazione sulle modifiche della Legge sullo sviluppo territoriale (LST)

Signor Consigliere di Stato,

il Consiglio Direttivo del Gruppo regionale Ticino di Espace Suisse (già ASPAN-TI) ringrazia il Dipartimento del territorio per averci sottoposto, per consultazione, le modifiche della Legge sullo sviluppo territoriale ed esprime le seguenti considerazioni.

Premessa

Le proposte presentate sono necessarie per adattare la Legge cantonale sullo sviluppo territoriale alle modifiche intervenute, a partire dal 1.5.2014, alla Legge federale della pianificazione del territorio. Ricordiamo che la revisione della Legge federale è stata oggetto di referendum che, nel 2013, è stato respinto dal popolo svizzero con il 62,9% dei votanti. Tutti i Cantoni, ad eccezione del Vallese, hanno respinto il referendum e approvato, di conseguenza, il testo uscito dalle Camere federali. In Ticino il 55,3% dei votanti si è espresso contro il referendum e dunque a favore della legge. La nostra Associazione, in sede del dibattito che ha preceduto il voto sul referendum, si era espressa a favore del testo di legge federale. A cinque anni di distanza da quel voto è necessario, secondo quanto dispone l'art. 38 a della LFPT, adattare la LST al nuovo testo federale. Ricordiamo che la revisione della LFPT si propone alcuni obiettivi principali quali il contenimento della dispersione degli insediamenti e, di conseguenza, la promozione dello sviluppo centripeto di qualità. Ne risulta la necessità di adattare i Piani regolatori allo sviluppo prevedibile dei prossimi 15 anni e la necessità di ridurre le aree edificabili sovradimensionate e male ubicate. Ne consegue anche, nel caso di giustificato interesse pubblico, la necessità di poter imporre un termine per l'edificazione di un terreno allo scopo di evitare il fenomeno della tesaurizzazione delle aree edificabili. La legge federale prevede inoltre il prelievo di un importo minimo per compensare i vantaggi derivanti da modifiche pianificatorie. Si vuole in tal modo dare finalmente attuazione, in tutti i Cantoni, alle disposizioni dell'art.5 della LFPT, che, dal lontano 1980, prevede tale compensazione. Il Canton Ticino figura tra i Cantoni che hanno già adottato le norme che permettono il prelievo del plusvalore nei casi in cui l'atto pianificatorio costituisce un

vantaggio rilevante per il proprietario. Ciò è avvenuto con la revisione degli articoli da 92 a 101 della LST entrati in vigore il 10.2.2015.

Resta attualmente aperta la questione dell'importo esente da plusvalore che il Gran Consiglio aveva indicato in 100mila franchi. Questo importo è stato contestato da due cittadini che hanno presentato ricorso al Tribunale federale. I Giudici di Losanna hanno accolto il ricorso ed hanno affermato che l'importo esente di 100mila franchi è inammissibile e contrario allo spirito della Legge federale. Il Consiglio di Stato ha dunque presentato, nel dicembre 2017, il Messaggio n.7469 che limita a 30.000 franchi l'importo esente da plusvalore. Questa proposta si trova attualmente all'esame del Gran Consiglio. La nostra Associazione si è già espressa a favore di tale proposta nel corso della consultazione sulle modifiche al Piano Direttore con un documento del 6.9.2017. L'importo di 30mila franchi, quale limite esente da plusvalore, è sempre stato sostenuto dalla nostra sede centrale VLP-ASPAN (ora ESPACE SUISSE) in diversi documenti. Ci auguriamo dunque che il Gran Consiglio approvi presto il Messaggio n.7469 del Consiglio di Stato e limiti in tal modo a 30mila franchi l'importo esente da plusvalore.

Le osservazioni puntuali di ESPACE SUISSE(ASPAN-TI)

a) *Garantire la disponibilità di terreni edificabili*

Si tratta della modifica più sostanziale e quella che più delle altre si riallaccia alla recente modifica della LPT. La proposta in consultazione prevede gli art. 87 a, b, c quale applicazione dell'art. 15 a cpv. 2 della legge federale. Ricordiamo che l'articolo della legge federale afferma quanto segue: *"Il diritto cantonale prevede che, qualora l'interesse pubblico lo giustifichi, l'autorità competente possa impartire un termine per l'edificazione di un terreno e, in caso di inadempimento, ordinare determinate misure."*

La proposta del Dipartimento prevede di lasciare l'iniziativa ai Comuni che dovranno verificare l'esistenza di un interesse pubblico sufficiente che giustifichi l'adozione di misure atte a garantire la disponibilità di terreni edificabili. Il Comune avrà perciò la facoltà di prevedere, nel Piano regolatore, l'obbligo di edificare una determinata particella in zone che il Comune ritiene strategiche. Le condizioni ed i tempi di edificazione dovranno essere concordati tra il Comune ed i proprietari del fondo: in caso di mancato accordo il Comune potrà esercitare il diritto di compera.

La nostra Associazione ritiene corretta la proposta di affidare questa iniziativa ai Comuni, che conoscono a fondo la realtà locale e approva dunque la proposta del Dipartimento. Le norme contro la tesaurizzazione di terreni edificabili sono particolarmente incisive e devono essere applicate con cautela in presenza di un interesse pubblico sufficiente. Il Comune è l'ente che meglio può verificare questa eventualità. Ricordiamo inoltre la nostra presa di posizione, del 6.9.2017, sulle modifiche al Piano direttore. In quell'occasione avevamo sollecitato il Cantone a prevedere disposizioni circa la disponibilità di terreni edificabili sulla base dell'art. 15 a cap. 2 della Legge federale e citavamo l'esempio del Canton Vallese. Questo Cantone, che era stato l'unico ad esprimersi contro la revisione della Legge federale sulla pianificazione del territorio nel 2013, ha in seguito approvato, il 17.5.2017, con oltre il 73% dei consensi, una revisione della propria legislazione che prevede norme contro la tesaurizzazione dei terreni edificabili.

La nostra Associazione chiede che le disposizioni legislative che verranno iscritte nel Regolamento di applicazione vengano formulate in modo tale da facilitare ai Comuni la delimitazione nel PR di comparti, già attribuiti alla zona edificabile, in cui imporre l'obbligo di edificazione entro un termine stabilito.

b) Rinuncia all'esame preliminare nel caso di varianti di Piano Regolatore

Ricordiamo che la nostra Associazione, in risposta alla consultazione sulle modifiche la PD del 6.9.2017, si era espressa contro la rinuncia all'esame preliminare, da parte del Dipartimento, per l'approvazione del Piano regolatore. Nel documento attualmente in consultazione il Dipartimento propone, all'art. 25, di mantenere l'esame preliminare per le verifiche di ordine generale mentre per le varianti di PR l'esame preliminare sarebbe facoltativo. Ricordiamo che quando abbiamo presentato le nostre osservazioni sull'abolizione dell'esame preliminare, non era stata ancora posta sul tappeto l'ipotesi di un esame preliminare facoltativo limitato alle varianti. A questo punto la nostra Associazione accetta la proposta dipartimentale che prevede il mantenimento dell'esame preliminare obbligatorio nel caso della revisione completa del PR mentre tale esame sarebbe facoltativo per le varianti. Nel caso di varianti il Municipio dovrà valutare, assieme al pianificatore, se sia opportuno chiedere l'esame preliminare o se rinunciarvi correndo il rischio di non vederle accettate dal Cantone.

c) Piano particolareggiato cantonale con autorizzazione a costruire

La proposta in consultazione presenta questa novità agli art. 55a e 55b. Questo strumento è necessario, secondo il Dipartimento, allo scopo di realizzare rapidamente progetti di interesse collettivo a valenza cantonale o sovracomunale. Si tratta, ad esempio, di impianti per la produzione di energia, depositi di inerti, impianti per lo smaltimento dei rifiuti, sistemazione di corsi d'acqua, ecc. Il piano deve rendere chiaramente comprensibili la natura e le opere oggetto di approvazione. Il Regolamento che accompagna il piano deve stabilire la forma, il contenuto e altri dettagli del progetto. (art. 55b cap.3). La nostra Associazione approva questa proposta che permetterà al Cantone di agire tempestivamente nei casi di interesse cantonale o regionale.

d) Domanda di costruzione coordinata con variante di PR con procedura semplificata

Il nuovo strumento degli art. 55a e 55b si basa su quanto già previsto dalla LST all'art. 53, ossia il Piano particolareggiato quale autorizzazione a costruire. Questa disposizione è stata prevista per facilitare progetti, soprattutto di impianti pubblici, per i quali è difficile definire in modo vincolante, già in sede pianificatoria, il dimensionamento ed i parametri edificatori. Nell'ottica di tale obiettivo e considerato che l'edificazione di determinate aree non necessariamente debba essere codificata mediante un Piano particolareggiato, sarebbe opportuno prevedere un analogo coordinamento tra domanda di costruzione e variante con procedura semplificata. Concretamente, se un progetto conforme per destinazione ed indirizzo a quanto previsto dal PR si trova in contrasto con singole disposizioni di PR o dovessero mancare talune definizioni di parametri, dovrebbe essere possibile adeguare quest'ultime con una procedura semplificata senza dover ricorrere allo strumento del Piano particolareggiato. In particolare dovrebbe essere possibile fare un'unica pubblicazione per la variante e per la domanda di costruzione: una volta approvata e cresciuta in giudicato la variante anche il progetto riceverebbe la licenza edilizia.

e) Informatizzazione dei Piani Regolatori

La proposta di legge in consultazione afferma, all'art. 119, che i Comuni devono dotarsi di Piani Regolatori in forma di geodati digitali entro il 1.1.2025. Entro la stessa data i Comuni devono adattare i loro PR alla LST (art. 120). Se questo arco di tempo può essere comprensibile per i contenuti sostanziali (i progetti di sviluppo territoriale), mal si comprende perché invece la digitalizzazione dei PR non debba avvenire con maggiore celerità e, per ciò, con cospicuo finanziamento cantonale (come previsto e realizzato in numerosi altri Cantoni svizzeri). Ciò ridurrebbe di molto le ineconomicità attuali dovute a digitalizzazioni parziali. Il dato digitale acquisirebbe così piena valenza giuridica e visibilità pubblica ben prima del termine del 2025. Del resto, la Confederazione ha chiesto che il catasto delle restrizioni di diritto pubblico, di cui i dati di PR sono parte essenziale, sia messo in atto dai Cantoni entro il 2020. La nostra Associazione chiede quindi una scadenza di digitalizzazione più ravvicinata, che può però essere soddisfatta solo se legata ad un cospicuo finanziamento cantonale. Chiede inoltre uno sforzo al Cantone affinché integri le diverse banche dati di pertinenza territoriale in un unico e coerente sistema di gestione e visualizzazione pubblica, in modo da evitare doppioni di digitalizzazione inutili e costosi a carico della banca dati di PR (inventari naturalistici, zone di pericolo, zone di protezione delle sorgenti, beni culturali, idoneità agricola del suolo, limiti del bosco, ecc). Quantomeno, ed in via preliminare, chiede al Dipartimento di mettere a disposizione in modo semplice (da scaricare online) e gratuito i formati di interscambio informatico utilizzabili in tutte le banche dati necessarie all'elaborazione del PR, se del caso specificando il grado di consolidamento giuridico. Attualmente ciò non è il caso per tutti i tipi di dati e ciò rende complicata l'elaborazione informatica dei dati con conseguenti costi per il Comuni che potrebbero essere evitati.

f) Revisione dei Piani Regolatori comunali

La proposta di legge afferma, all'art. 33, che i Legislativi comunali devono verificare, almeno ogni 15 anni, il proprio Piano Regolatore. Si noti che l'attuale legge prevede questa verifica ogni 10 anni ma, nel caso di inadempienza, il Cantone non ha molte possibilità di intervento. Non sono previste, infatti, sanzioni in caso di inadempienza. Questa situazione fa in modo che la metà dei Piani Regolatori dei 115 Comuni ticinesi ha più di 20 anni. Per questa ragione la proposta del Dipartimento intende introdurre l'obbligo della revisione almeno ogni 15 anni e intende affidare al Consiglio di Stato, in caso di inadempienza, la facoltà di rifiutare ulteriori varianti (vedi art. 33 cap. 2 LST). La nostra Associazione approva queste proposte che intendono colmare una lacuna della legge attuale che non dà al Consiglio di Stato la possibilità di obbligare i Comuni a rivedere i loro PR (anche se la legge prevede la revisione almeno ogni 10 anni). Affidando al Consiglio di Stato la possibilità di rifiutare ulteriori varianti, in caso di inadempienza, i Comuni saranno costretti a rivedere, almeno ogni 15 anni, il loro PR.

g) Tempistica di evasione delle procedure pianificatorie

Le scadenze imposte ai Comuni per l'informatizzazione dei PR e per l'adeguamento degli stessi ai requisiti della LPT e della LST e l'obbligo della revisione almeno ogni 15 anni comportano prevedibilmente un importante aumento del carico di lavoro per i servizi cantonali e in modo particolare da parte della Sezione dello sviluppo territoriale. Malgrado gli sforzi intrapresi qualche anno addietro, le tempistiche di evasione degli esami preliminari e delle approvazioni è oggi ancora eccessiva.

Non sarà certo la semplificazione introdotta con l'esame preliminare facoltativo per le varianti a modificare questo stato di cose. La nostra Associazione, che rappresenta anche gli interessi dei Comuni nell'ambito della pianificazione del territorio, segnala quindi l'impellente necessità di potenziare la dotazione personale dell'Ufficio della pianificazione locale e di rivedere la ripartizione dei compiti e i flussi di lavoro fra quest'Ufficio e gli altri servizi cantonali nell'ambito dell'esame dei progetti pianificatori.

h) Acquisizione di fondi

La proposta dipartimentale prevede, all'art. 79, che il Cantone possa concedere un contributo al Comune per l'acquisto di terreni lungo le rive dei laghi e dei fiumi da destinare ad uso pubblico. La nostra Associazione approva tale proposta e ricorda che, esprimendosi sulla consultazione circa le modifiche del Piano Direttore, con il documento del 6.9.2017, abbiamo avanzato una proposta analoga da estendere non solo alle rive dei laghi e dei fiumi ma anche per scopi sociali come la realizzazione di parchi pubblici, la costruzione di abitazioni a pigione moderata, ecc. Chiediamo perciò di estendere la possibilità di sostegno cantonale anche ad altri scopi sociali come quelli indicati nel nostro documento del 6.9.2017. Le risorse potrebbero essere trovate dall'applicazione delle norme sul plusvalore (art. 92-101 LST) e dalla promozione di un'adeguata politica dell'alloggio.

i) Posteggi privati.

Oltre a quanto già previsto dagli artt. 51 e ss del Regolamento di applicazione della LST, nell'ottica di uno sviluppo centripeto di qualità, bisognerebbe prevedere disposizioni che permettano/ obblighino, in contesti urbani e in determinati comparti di sviluppo, di attuare un diverso management dei posteggi privati coinvolgendo anche quelli al servizio delle abitazioni. La densificazione comporta anche un aumento del fabbisogno di posteggi privati ciò che va spesso in contrasto con la qualità della sistemazione degli spazi non edificati e con l'obiettivo di ridurre il traffico veicolare nelle città e negli agglomerati urbani. Occorre quindi introdurre una disposizione cantonale che preveda la possibilità per i Comuni di limitare in comparti delimitati, mediante la pianificazione locale, il numero di posteggi privati e di prelevare i contributi sostitutivi per finanziare strutture di parcheggio collettive adeguatamente ubicate nel tessuto edificato e nella rete viaria.

l) Verifica delle implicazioni pratiche di alcune formulazioni della LST


Segnaliamo la recente sentenza del Tribunale cantonale amministrativo che, in virtù dell'art. 66 LST del 21.6.2011 e dell'art. 86 del relativo Regolamento di applicazione del 20.12.2011, ha considerato decadute le eccezioni nelle zone edificabili riferite a costruzioni esistenti in contrasto con il nuovo diritto. Si tratta, ad esempio, della possibilità di sopraelevare di un piano, al massimo, nel caso di edifici che non sfruttano l'altezza massima consentita dal PR e non si trovano alla distanza dal confine prescritta dal PR (rispettivamente l'edificio del vicino può rispettare unicamente la distanza dal confine purché sia rispettata una distanza minima tra edifici) Si tratta di una regolamentazione presente in numerosi PR comunali e ampiamente entrata nella consuetudine. Essa ha una sua logica nell'ottica di un uso parsimonioso del suolo e per evitare soluzioni irrazionali come edifici con il piano superiore rientrante rispetto agli altri piani.

già ASPAN-TI

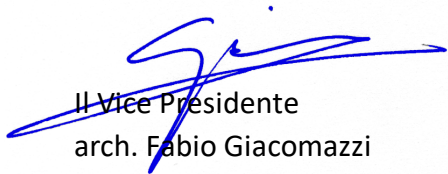
Questa modifica materiale introdotta con la LST non è mai stata tematizzata nella discussione sulla nuova Legge. E' da supporre che, nel formulare gli art. 66 LST e 86 del rispettivo Regolamento di applicazione, il legislatore non si sia accorto di tale implicazione. Probabilmente vi sono anche altre formulazioni che contengono un simile rischio di un cambiamento materiale del diritto non voluto. Le modifiche in consultazione devono quindi essere l'occasione per verificare se esistono altre incongruenze di questo tipo e, se del caso, di aggiustarle. Una rilettura di verifica in tal senso della LST si impone.

Ringraziamo già sin d'ora per l'attenzione e per un'adeguata valutazione delle nostre proposte e porgiamo distinti saluti.

Per ESPACE SUISSE – Gruppo regionale Ticino (già ASPAN-TI)



Il Presidente
Ing. Giancarlo Rè



Il Vice Presidente
arch. Fabio Giacomazzi